

PARLMANTER USULÜN BAZI YÖNLERİ (*) FRANSA'DA, İTALYA'DA VE FEDERAL ALMANYA'DA

Yazan: Georges LAGROD

Sarre Üniversitesinde Profesör
C. N. R. (Paris) de araştırmacı

Çeviren: Bahri SAVCI

Siyasal Bilgiler Fakültesi
Doçentlerinden

I. — PARLMANTER KOMİSYONLAR :

(Doğuşları, önemleri, sayıları, tâyinleri, usulleri, metinlerin hükümsüzlüğü, ayrı görevleri)

Batı Avrupa parlamenlarının teşriî usulünün esas meselesini kavramak için, herşeyden önce, komisyonlar sisteminin özellikleri üzerine eğilmek gerekir. Her kanun proje veya teklifinin mecburî süzgeci bu komisyonlardır. Teknik bakımdan kesin bir rol oynarlar ve bu nokta iyice takdir edilmediği zaman bizzat bu usulün özüne kadar girmek mümkün olmaz. Gerçekten, bu sistem, genel bir kaide teşkil eder; doğuşunu, ihtilâlcî meclislerde gördüğümüz bu sistem, «Fransız Parlamenter Sisteminin karakteristik ana çizgilerinden birini» (1) teşkil ettiği halde, sadece Fransa'ya mahsus da değildir.

Komisyonlar, Parlamenter heyetin siyasî bakımdan kısımlara ayrılması vakiasını teşkil eder; bu kısımlara ayrılma nereden gelirse gelsin her teşriî teşebbüsün ilk incelenmesini, parlamen içinde bir ön tartışmayı, Meclisin genel tartışmasına bir dayanak olmak üzere sunulan raporun hazırlanmasını önceden sağlamak gayesini güder. Burada, prensip bakımından, her meselelerin; tartışma konusunu daha iyi bilen ve teşriî metinlerin bütün tafsilâtlarını daha müessir bir şekilde inceleyecek durumda olan (çünkü sür'atle ve teknik bakımdan daha elverişli olarak işe el koyar) dar bir komitede görülmesi bahis konusudur. Bu fikir, kendiliğinden gelişmektedir. Ve modern teşriî usulün rasyonalizasyon hususunda tekrar ve tekit edilen

(*) Bu izah, yakında Rio de Janeiro'de, Instituto Brasileiro de Direito Publico e Ciência Política tarafından yayınlanacak, Portekizce yazılmış bir geniş incelemeden çıkarılmıştır. Bu inceleme, sadece, Fransa, İtalya ve Federal Almanya gibi üç Kıt'a Avrupa memleketinin teşriî usullerinin mukayeseli analizini ihtiva edecektir. Şimdi sunulan bu izah ise; hükûmetin kontrolunun gerektirdiği teknikleri ihtiva etmeden, sadece, kanunların ikmâli işine hasredilerek bahis konusu usullerin bazı anahtar meselelerinin kısaca sunulmasına hasredilmiştir.

(1) François Goguel, France under the 4th Republic. İthaca, Cornell University Press, 1952. P. 166.

denemelerin esasında mevcuttur. Gerçekten, bu mefhumun değişici gelişme prosesusu kendini her yerde hissettirir. O, komisyonların teşkilinin politika mülâhazalarına göre yapılmasında, gittikçe - büyük kısmı ile - stabil ve daimî hale gelen karakterlerinde, ağırlıklara ve hattâ «tıkanmalar» a yol açan iç usullerinde de, bu prosesüs, - rasyonalizasyonuna yardım etmeğe mecbur olan bu komisyonlar dahi, - bizzat bir rasyonalizasyona uyma zorundadırlar.

Filhakika, komisyonlar sistemi, hükûmetin teşriî teşebbüsünün önemini azaltmağa doğru gitmektedir. Bir taraftan, hükûmetin kanun projelerinin mesito tartışılmak için Meclise sunulmuş olmuyor; bu projelerin yerini ilgili komisyonun parlmanter komiserler tarafından kaleme alınan metni muhtevi raporu alıyor. Bu suretle hükûmetin teşebbüsü, parlmanter teşebbüs tarafından, fena halde değiştirilmiş oluyor. Diğer taraftan da; komisyonların faaliyeti; hükûmetin, komisyonu harekete geçmeğe, faaliyetini çabuklaştırmağa, - gerektiği zaman - komiserlerin şuurlu veya gayri şuuri baltalamalarına bir son vermeğe zorlama hususunda, doğrudan doğruya kanunî bir vasıtası olmadığından, kuvvetli bir firen teşkil eder. Çünkü, Meclis; komisyon tartışmadan önce gelen ve ona refakat eden bütün usul formalitelerini itibar nazarına alarak, nihaî raporunu hazırlamadan önce bir müzakereye başlayamaz, bu «süzgeç» de teşriî çalışmayı felce uğratma tehlikesi gösterir. Goguel'e göre (2) «Fransız parlmanter usulünün başta gelen kusuru; türlü parlmanter gurupların nisbî temsili esasına göre yaratılmış olan komisyonlara isnat edilen geniş önem olduğu kadar, her kanunun müzakeresinden önce gelen rapordur....; hiç kimse hükûmet mekanizmasının felce uğratmış olmaktan sorumlu değildir, çünkü sorumluluklar bölünmüştür ve hiç kimse, bir diğerini, kendi sorumluluklarını da üzerine almağa zorlayamaz.» Bu mahzurlar, diğer Batı memleketlerinde de, bilhassa Almanya'da ve İtalya'da da vardır; bu sebeple, bu eleştirmenin, genel bir önemi vardır.

Fransa'da komisyonlar sisteminin doğumunda, daha çok, müzakere edilen kanunlar için ad hoc olarak seçilen özel komisyonlar bahis konusu idi, bu durum, usulün teknik karakterini daha belirtmeğe, komisyonun terekkübünü, seçilmiş komiserlerin ihtisasları üzerine kurmağa ve komisyondaki müzakerelerin sür'atini sağlamağa elverirdi. Genel olarak 1910 ile 1880 arasında kullanılmış ve o zamandanberi bırakılmış olan bu sistem, belli bir komisyona genel yetki tanımıyordu. Parlmanter komisyonlar sistemleri üzerindeki etüdlerinde Raymond Poincaré, 1910 dan önce a casus ad casum olarak yaratılmış olan komisyonlar rejimine dönülmesini öğüyordu, onda, daha sonra kabul edilmiş olan sistemin kötülüklerine karşı en esaslı çareyi görüyordu .Fakat bu noksanlar, parlmanter çalışmanın teknik gelişmesi ile

(2) V. Goguel, op. cit.

açıkça muhalefet haline düşer. Bununla beraber, bu noksanlar, olaylar tarafından açıkça aşılmıştır: carî teşriî faaliyetin daima artan genişliği (müddetleri bakımından) daimî (yetkileri bakımından da) genel komisyonlar sisteminin yardımına koşmuştur, artık, özel komisyonlar, gerektiği zaman, bu daimî ve genel komisyonlara eklenen komisyonlardan başka birşey değildir. Böylece, ağırlık merkezi gittikçe daha açık olarak bu genel ve daimî komisyonlar üzerine dayanmaktadır. Belli konular için yaratılan özel komisyonlar, tatbikatta anket komisyonları haline girmeğe inhisar etmektedir. Bu rejim ve ona uyan bu özel uygunluk, bu etüdün konusu olan memleketlerdeki son Anayasa hareketleri ile kuvvetlendirilmiştir. (3) parlamter tüzüklerin bu işe karşılık olan hükümleri (M. Vedel'in işaret ettiği üzere (4) «temsilî rejime canlı yüzünü vermektedir») (5) aynı zamanda, orada bulunan

(3) 1946 Fransız Anayasasının 15 inci maddesine 1948 İtalyan Anayasasının 72 nci maddesine, 1949 Alman Ana kanununun 43 - 45 ve 52 nci maddeleri ile 4. fıkrasına bak. Bu hükümler, teşriî usul içinde komisyonların varlığını ve pozisyonlarını tesbit eder, eski örfü ve nizamı basit karakteri kaldırılmıştır.

(4) Bak. Georges Vedel, Manuel élémentaire de droit Constitutionnel Paris, 1949, P. 411.

(5) Bak. Henri Cannac, Eléments de procedure Législative en droit parlementaire Français, Paris, Institut de droit comparé, 1939. P. 7, «... tüzük, sadece, prensip sorularına karşılık vermez, siyasetin halihazır durumundan çıkmış güçlüklerle de karşılık verir. Tüzük, örflerin mütalâasıyla de tamamlanmalıdır, çünkü bütün kaideler, tüzükte billurlaştırılmamıştır.»

Parlmanter tüzükler, Batı Avrupa'da, her yerde, Parlmanların egemen iradesinden çıkar. Bunlar geleneksel olmuş âdetleri aksettirirler; bu âdetlerin önemleri parlamter tatbikatların sadece iç çerçevesini aşarlar ve Anayasa örfünün bütününü taktir etmeğe imkân verirler. Bu tüzükler, parlamter hayatın tamamıyla tabî bir olayı olmuşlardır; bir organın kaide tarafından açıkça verilmiş bir yetkiye dayanmak zorunda da değildirler. (Bununla beraber, böyle bir yetki kaidesi, meselâ İtalyan Anayasasında 64 üncü maddede veya Alman Ana Kanununun 52 nci ve 42 nci madde 2 nci fıkrasında bulunabilir.)

Türlü parlamter tüzüklerin mekân ve zaman içinde mukayeseli incelenmesi, siyasal kuvvetlerin, birbirini güden çoğunlukların temayüllerinin, Anayasa kaidelerinin tefsirinin karakteristik denemelerinin dalgalanmaları ve teşriî usullerin mekanizması için aranan formülleri daha iyi anlamağa yol açar.

Siiphesiz, birçok parlamter teknikler, codifier edilmiş değildir. Çünkü bunlar, (hattâ sadece «iç» nizamda bile) henüz Codifier bir kaidenin konusunu teşkil etmek üzere yeter derecede olgunlaşmış gözükmemektedir; ayrıca, bu sefer de tersine olarak, bu teknikler bedihi kanunî taşlaşmalarını haklı göstermiyecek bir noktada donup kalmış gibidirler. Gerçekten, tüzükler, herşeyden önce, - çoğunlukca kabul edildikten sonra - sıkı bir surette verleşmiş bir geleneğin yaratılması maksadivle usul kaideleri sekline giren şekli âdetleri ihtiva etmiş gibidir. Parlmanter örf, onları ya kabul eder (ve o zaman onların yazı ile tekrarı kendini empoze etmeğe son verir, çünkü onlar, artık âdetler içine girmiştir.) veya reddeder (o zaman da, onlar, «ölü ağırlık» halinde kaldığı müddetçe, önceki tüzükten kalkarlar.) Burada, şimdi, bir taraftan, teşriî usul ile ilgisi bakımından âdetlerin

elâstikî kaideleri uygulama alanına koyan hükümler komisyonların sayısını, terekkübünü ve yetkisini de inceden inceye açıklar.

Genel komisyonların sayısı her memlekete göre değişir: İtalya'da bu komisyonlar en azdır. Her iki Meclisin her birinde altı tane genel komisyon vardır. (6) Fransız Parlmanının iki Meclisinden her birinde 19 Genel Komisyon vardır; Federal Alman Diète'nde de 38 tane (7) ve Federal Konseyde de 13 tane vardır. (8) Fransa ve İtalya bu genel komisyonların yetkileri, genel çizgileri ile, Bakanlıklara - Vekâletlere - tekabül eder; Almanya'da (9) ise, tersine, «genel» komisyonların yetkilerinin ihtisaslaşması, halihazırda, çok ileri götürülmüştür.

↳ Komisyonların üyeleri, siyasal guruplar tarafından gösterilir, bu çok karakteristik olay, «modern parlmanter tatbikattan ayrılmaz» (10) hâle gelmiştir. Parlmanter guruplara tanınmış olan bu hayat, Batı Parlmanları ile «halk demokrasileri» rejiminin parlmanları arasındaki en göze batıcı özel farklardan differentiae specifical birini teşkil eder. Milletın mümessili sıfatı ile ferdî rolünden müstakil olarak, her parlmanterin faaliyeti, seçim devresinden önceden itibaren, siyasal partilerden birinin içinde siyasal plân üzerinde geçer; içine girdiği bu parlmanter gurup, siyasal partinin doğrudan doğruya ifadesidir. Bu yine genel bir kaide olmağa doğru meyil eden bu durumun dışında, siyasal meyiller; parlamento dışı bir esası olmıyan - binnetice - herhangi bir siyasal partiye doğrudan doğruya bağlı olmıyan (11) gu-

teşekkülünden sonuçlar çıkarmak için tüzüklerin mukayeseli tahliline girişmek ve diğer taraftan, daimî teşekkül halinde olan codifié edilmemiş geleneklerin tahliline girişmek bahis konusudur.

(6) Bak. Milletvekilleri Meclisinin Tüzüğü'nün 30. maddesiyle, Sénat tüzüğü'nün 20 inci maddesine.

(7) «Karma Komisyon» (Ana Kanun madde 77.) bir 39 uncu komisyon teşkil edilmiştir.

(8) Federal Diète Tüzüğü'nün 61 inci maddesi ve bunun icrasına müteallik 30 Eylül 1949 (111 nci oturum) kararı; Federal Konsey tüzüğü'nün madde 14. fıkra 1 i ve bu husustaki bir sürü kararları.

(9) Bilhassa, millî temsilin haklarını savunma Anayasanın korunması «teşkilâtı», müşterek Alman işleri, Berlin işleri, mükellefiyetleri eşit kılma, koğulanlar, memurların hakları, hukukî meseleler ve Anayasa Hukuku, kültürel siyasa, komünal siyasa, harp malûlleri ve harp esirleri vesaire komisyonlarını görüyoruz. Bu komisyonlardan birçoğunun, ancak geçici sayıldığı açıktır; Federal Almanya'da genel olarak komisyonların sayısı ve terekkübü, değişmez bir şekilde düzenlenmiştir, (fakat, federal Diète'nin tüzüğü'nün madde 64 — 67 ve 112 si ile fıkra 1 ina bakınız.)

(10) V. G. Vedel, op. cit., P. 415.

(11) Fransa'da, III. Cumhuriyet devrinde, temamiyle bu şekil altındadır ki birçok parlmanter guruplar gözükmüştür. her iki Meclisin tüzükleri, 1910 dan itibaren bu durumu teyid etmiştir. Fakat o zamandanberi, Fransa'da ve diğer Batılı memleketlerde, bu parlmanter gurupların yığınların siyasal partiler,

ruplardan birisine aidiyet şekli altında, parlamter plân üzerinde belirebilir. Her iki halde de siyasal gurup, Meclislerin gerçek siyasal çevresini teşkil eder; çünkü bu siyasal gurup, parlamter çalışma ile, memleketin siyasal ve sosyal hayat arasında bir birleştirme çizgisi işini görür. Çünkü bu siyasal gurup, parlamter hayatın hemen her alanında (12) Meclisin bazı çalışmalarına (13) katılmak üzere parlamterin ad çekimi ile gösterilmesine sisteminin yerine gelmiştir; çünkü bu siyasal gurup, herşeyden önce, komisyonların nisbî şekilde kuruluşuna esas teşkil eder, bütün parlamter çalışmanın anahtar hücrelerini (14) teşkil eder.

İçine giriş hususunda kuvvetli bir cereyan belirmiştir. Siyasal gurup, gittikçe, belli bir partinin doğrudan doğruya tecellisi, onun parlamter plân üzerinde temsili haline girmektedir.

Şimdiki durumda, yürürlükte olan tüzüklere göre, parlamter guruplarla siyasal bir parti arasında doğrudan doğruya bir münasebet ne Fransa'da, ne de İtalya'da, istenmektedir. (Bununla beraber, İtalya'da, - her gurubun en aşağı Milletvekilleri Meclisinde 20, Sénat da 10 temsilcisi bulunması zoruna rağmen - Milletvekilleri Meclisinde, ayrı bir gurup teşkil etmek için istisnaî olarak müsaade almak için, memlekette teşkilâtlanmış bir partiyi temsil eden 10 Milletvekilinin birleşmesi yeter. Buna karşılık Federal Almanya'da, Federal Diète'deki siyasal guruplar («Fraktionen») memlekette var olan partilerde mecburî olarak doğrudan doğruya çıkarlar. (Her gurup, aynı partiye mensup Milletvekillerini bir araya toplar. Belli bir gurup aynı partiye mensup olmıyan üyeleri ihtiva ettiği zaman kurulmuş sayılmak için Federal Diète'nin açık bir izni lâzımdır).

(12) Bu üç memlekette siyasal gurupların rolü birçok noktalarda birbirine benzer: meselâ oturma salonunda yerlerin paylaşılması, Meclis Başkanlık Divanının seçilmesinde parlamter çalışmaların plânının konulması ve oturumların gündeminin tespiti bakımından, Milletvekilleri Meclisinin Başkanlığına bağlı kolektif heyetlerin teşkili, komisyonlar içinde iç seçimler vesare gibi hususlarda...

(13) Bu sistemi, daha başkaca, Fransız parlamterinin iki meclisinde «Büro» şekli altında da görürüz (madde 3, fıkra 2. Millet Meclisi Tüzüğü ve Cumhuriyet Konseyi Tüzüğü) gerçekten her mecliste, parlamterlerden mürekkep on büro vardır. Bunların adları, genel oturumda, «Tamisier» denen özel bir alet vasıtasıyla ad çekerək belli edilir. (Bu âlet, 1876 da onu icad eden senatörün adını taşır.) Bu büroların rolü, önceleri karar verici idi; (gerçekten, o zamanlar, bütün parlamter çalışmayı bunlar hazırlardı), şimdi, bugün, iktidarların tahkiki işine, bazı özel komisyonların seçilmesine münhasır kılınmıştır. (Meselâ muhasebe komisyonu). Böylece, paylaşmanın anahtarı olarak bir siyasal guruba mensupluk, bütün otomatizm üzerine hakim olmuştur, çünkü büroların yetkileri azalmıştır. (Bunlar, nazari olarak, daimî bir şekildedir var sayıldıkları halde) parlamterlere karşı cezaî takiplere izin verilmesi isteklerini incelemekle yüklü parlamter muafıklar komisyonunun seçimine gelince, önceleri karar verici mahiyette olan büroların buraya iştirâki yerine gurupların iştirâki gelmiştir.

(14) Fransa'da, bir siyasal gurupa katılma ihtiyarîdir, (her iki tüzüğün 12. maddesi) İtalya'da mecburîdir. (Millet Vekilleri Meclisinin tüzüğünün 26. ncı maddesi, Sénat'nın tüzüğünün 16 ncı maddesi.) Fransa'da, bir parlamterin birçok guruplara mensupluğu, tüzükle bağlanmıştır. İtalya'da tüzüğün gösterdiği süre içinde bir gurupa mensupluğu beyanında bulunmıyan parlamterler, otomatik-

Komiserlerin seçimi, Fransa'da, nisbî temsile göre ve her iki meclisin tüzükleri ile konmuş karışık bir sisteme uyularak yapılmıştır (madde 16) (15), sayıları da millî mecliste 44, Cumhuriyet Konseyinde ise 30 dur. İtalya'da ve Federal Almanya'da bu sayı, siyasal kuvvetlerin bölüşülmesine uygun olarak değişir: İtalyan tüzüğüne göre, Milletvekilleri Meclisinin siyasal gurupları, temsilcilerini öyle bir biçimde gösterirler ki dışarı ile münasebetler komisyonun üyeleri 1/20 oranı ile seçildikten sonra, üyelerinin geri kalanlarını, diğer genel komisyonlarda 10 nu arasında eşit sayıda paylaşırlar. (Fakat İtalyan Sénat'sında, bütün komisyonlar için oran 1/11 dir.) (16) Almanya'da ise (17) oran, Diète tarafından, her siyasal gurupun kuvvetlerine göre belli edilir; bu paylaşmanın teknik esasını (18) d'Hondt sistemi teşkil eder.

man bir tek gurup teşkil ederler. Bir gurupun üyelerinin sayısı, Fransa'da değişme şeklinde kaydedilmemiştir. (Fakat bir grupun özel bir idarî sekreterlik» kurabilmesi için, en aşağı, Millî Mecliste 14 üyesi, Cumhuriyet Konseyinde de 11 üyesi bulunmalıdır; bundan başka, ancak bu kayıtlı üyelerin bu sayısından itibaren ki guruplar, genel komisyonlara gösterilen aday listelerinin yapılmasına katılabilirler. Listelerine birbirlerinden aday almak usulü de mümkün değildir.) İtalya'da gurup üyelerinin sayısı Millet Vekilleri Meclisinde 20, Sénat da 10 dur. (Bk. yukarda not 11 e). Federal Almanya'da gurupun üyelerinin en aşağı sayısı Diète'ce tespit edilir. Fakat tüzüğün 10 uncu maddesi üyelerinin sayılarından müstakil olarak tanınabilen «çekirdek» (Gruyfe) denen kısımlar tanınır. (Birkaç çekirdek de bir arada bir gurup kurabilirler.) Bundan başka, guruplar, gurup-îçi çalışmanın teknik birliklerini kurabilirler. Bu teknik birlikler Meclis bürolarına ve komisyonlarına gurupların nisbî iştirâkini sağlamağa uğraşmazlar.

(15) Yeni Mecliste 14 üyelik her gurup (bak, Not 14) - başka guruplardan olduğu halde listeye girenler de dahil -, Cumhuriyet Konseyinde 11 üyelik her gurup bir seçim listesi sunar; sonra da, bütün gurupların büroları, nisbîlik kaidesine uygun olarak yapılmış adayları toplayan bir liste sunar. Eğer bu liste, Millî Mecliste en aşağı 50 millet Vekilinin Cumhuriyet Konseyinde de 30 senatörün itirazını mucip olmamışsa, Meclis onu tasdik eder. Eğer itirazı varsa, oya başvurulur ve eğer Meclis itirazı itibarnazarına alırsa, liste ilga edilir ve yeni bir liste yapılır. Buna benzer bir usul, çıkan komiserlerin yerine yeni seçilmede de uygulanır. (Gerek bir komisyonda münhal olduğu zaman, gerekse, bir parlmanterin bir dönem sırasında, belli bir komisyona kendisini göstermiş olan gurupa mensupluğu sona erdiği zaman).

(16) Bak: Milletvekilleri Meclis tüzüğü madde 27 Sénat tüzüğü madde 18.

(17) Bak: Fédéral Diète tüzüğü § 68 ve 12 ile Diète'in 29 eylül 1949 kararı (10 numaralı oturum).

(18) Federal Diète (Not 17 ye bak) üyelerinin sayısına göre dört kategori yaratmıştır: 27, 21, 15 ve 7 üyelik kategoriler. Bu kategorilerden ilki 10 komisyonu ihtiva eder. İkincisi 17, üçüncüsü 7 ve dördüncüsü de 4 komisyonu ihtiva eder. 27 üyelik komisyonlar arasında, meselâ, Maliye ve vergi meseleleri komisyonu, iktisadî siyaset komisyonu, gıda komisyonu, ziraat ve ormanlar komisyonu, iç idare komisyonunu görüyoruz. 21 üyelik komisyonlar arasında da, basın meseleleri komisyonu, ulaştırma komisyonu, iş komisyonu, inşaat ve iskân komis-

Fransa'da, parlamenter komisyonlar bir yıl için seçilir ve her yıllık devrenin açılışında seçim yenilenir; (19) fakat İtalyan Sénal'sında komisyonların terkinin yenilenmesi, her iki yılda bir yapılır; Alman Federal Diète'inde ise, komisyonlar, bütün teşriî devre için seçilir. İtalya'da Milletvekili, ancak bir daimî komisyona katılabilir, Fransa'da, hiç bir Milletvekili iki daimî komisyondan fazlasına mensup olamaz. (20).

Hiç bir yerde, komisyonların müzakereleri genel değildir. Prensip bakımından, komiserlerin hepsinin oturumlarda bulunması mecburîdir, yeter ki, kendi yerlerine, yardımcılarını kabul edilmiş olsun. (21) Fransız Parlmanter tüzükleri, Komiserler tarafından komisyon çalışmalarına hasredilecek zamanı tam olarak tâyin etmiştir (22); diğer iki memlekette durum böyle değildir, oralarda komisyonları toplantıya çağırma ilgili başkanlara aittir.

Fransız tüzüğüne göre, kendini bir proje, bir teklif veya bir kanun maddesi (veya bütçenin bir faslı) üzerinde Motu proprio bir mütalâa vermeğe yetkili sayan komisyonlar, ilgili Meclisin Başkanını, Meclisin bu teşebbüste bulunması için haberdar edebilirler; o zaman bu dilek, Meclisin kararına arz olunur. (23).

yonu, işgal ve dış işler komisyonu vardır. 15 üyelik komisyonlar arasında da şunlar vardır: gençlere yardım komisyonu, kredi komisyonu, posta ve telgraf komisyonu. Nihayet 7 üyelik komisyonlar da: gayrimenkul ve bina hukuku komisyonu, teşkilât komisyonu, patent ve seçimlerin tahkiki komisyonlarıdır. Karma komisyon (Not 7 ye bak), gösterilen ikinci kategoriye aittir. Beş siyasal parti arasında bunların taksimi esasına göre, iki büyük partinin (Hıristiyan Demokrat Birliği C. D. U. ve Sosyal - Demokrat Parti S.P.D.), mütekabilen, ilk kategori komisyonlarda, 10 ve 11 üyesi; ikinci kategori komisyonlarda 18 üyesi; üçüncü kategori komisyonlarda, 5 ve 6 üyesi; dördüncü kategori komisyonlarda 2 veya 3 üyesi vardır.

(19) Bak: Millî Meclisin tüzüğü madde 14, fıkra 2 ve Cumhuriyet Konseyi tüzüğü madde 14, fıkra 1 (Fransa); Milletvekilleri Meclis Tüzüğü madde 29 ve Sénat tüzüğü madde 20 (İtalya).

(20) Bak: Fransa'da her iki Meclisin tüzükleri madde 17; İtalya'da Milletvekilleri Meclis tüzüğü Madde 28.

(21) Fransa'da, Maliye Komisyonunda daimî yardımcılar müessesesi kabul edilmiştir; bunlar, önceden tâyin edilmişlerdir ve aynı gurupa ait, iktidar sahibi komiserleri farksız olarak idame edebilirler. (Millî Meclis Tüzüğü madde 15, fıkra 2); diğer komisyonlar için, yardımcılar iktidara sahip komiser tarafından özel bir şekilde gösterilmişlerdir ve onların şahsî sorumluluğu altında, kendilerini ikame ederler (aynı madde fıkra: 2).

(22) Fransa'da, Millî Meclis, üç yarım günü komisyon çalışmalarına bırakır (Meclisin tam toplantıları çarşamba ve perşembe sabahları olmaz. Tüzük madde 24) Cumhuriyet Konseyinde, 7 yarım gün bahis konusudur, bütün sabahlar ve bundan başkaca da, çarşamba öğleden sonrası. (Tüzük madde 24) bu, parlamenterlerin zamanının tümünün kullanılmasında komisyonların rolünü gösterir.

(23) Bak, Millî Meclis tüzüğü madde 27; Cumhuriyet Konseyi tüzüğü madde 82.

Her komisyon kendi isteği ile kendi yetkisine giren meseleler üzerinde, bir tahkikat açmağa ilgili Meclisce yetkili kılınabilir. Bu hal, Fransa'da tüzük hükümlerinden çıkar (24); buna karşılık İtalya'da ise, her parlmanter tahkikat teklifi, genel olarak yapılan diğer teklifler gibi sayılır (25). Nihayet Amlanya'da da, federal Diète üyelerinin 3/4 nin isteği üzerine bir tahkikat komisyonu taayyün edebilir (26), yeterki, ilgili teklif, bir delil ihtiva etsin (27). Her durumda, talî komisyonlar kurmak mümkündür (28).

Komisyonların başkanlarının rolü; bu komisyonların iç çalışmaları bakımından olduğu kadar, bütün meclisin teşkilât plânı hususunda da (parlmanter çalışma plânı ile oturumların gündemlerini tesbit eden organizmlere katılma gibi) ve nihayet meclisler dışında da (29) çok önemlidir. Aynı şekilde, komisyonların raporcularının rolüne işaret edilmiştir. (30) Bunların seçimi, yalnız teknik bir seçim olmaktan çok uzaktır ve çokluk, önemli siyasal anlamı vardır (31).

(24) Millî Meclis tüzüğü madde 31 ve Cumhuriyet Konseyi Tüzüğü madde 30.

(25) Eğer Meclis karar verirse, bu hususta bir komisyon seçilir. Bunun terkihi, guruplar tarafından temsil edilen siyasal kuvvetlerin nispetine uyularak yapılır. Diğer Meclisin benzer komisyonu ile birlikte bir müzakere yapılması mümkündür. Tahkikat komisyonlarının yetkileri, adlî otoritelere verilmiş haklardan çıkan sınırlarla çevrilmiştir. Tahkikatı, daima, parlmanın toplantı yerinin dışına taşımak da mümkündür. O zaman, komiserler bu işe tevkil edilir ve Meclis Başkanına da haber verilir. (Millet Vekilleri Meclis Tüzüğü madde 135, fıkra 7, Sénat tüzüğü madde 115 — 116).

(26) Böyle bir teklif konusuna, daha önceden bir komisyonun müdahalede bulunmaması ile.

(27) Böyle bir komisyonun müzakereleri ve başkanının iktidarları Diète'in tahkikat komisyonuna taallük eden ana kanunun 44 üncü maddesi hükümlerine (bir gizli komite kurma imkânı, cezaî usul kaidelerinin tatbiki, delil vasıtalarının toplanması için genel seans, adalet ve idare otoritelerinin yardımı ve işbirliği, daha önceki adlî tartışmaya deliller hazırlama, posta gizliliği prensibinin idamesi gibi; bak: Tüzük madde 63 ve 104) uygun olarak düzenlenmiştir.

(28) Bak; Millî Meclis tüzüğü madde 18 ve İtalyan Milletvekilleri Meclis tüzüğü madde 130 uncu şekilde, üstün komisyonlar («Koordinasyon Komisyonları») eğer ihtiyaç varsa, geçici veya daimî olarak kurulabilir. Bunlar, birçok komisyonların yetkilerine giren meseleleri incelemek için kurulur. (Meselâ, Fransız Millî Meclis Tüzüğü madde 14, fıkra 4).

(29) Meselâ, Fransa'da, 51 — 365 numaralı ve Mart 1951 tarihli kanuna uygun olarak, komisyon başkanları «Ekonomik Konsey» in komisyonlarının toplantılarına girebilirler ve - Millî Meclis tüzüğünün madde 26, fıkra 5 ine uygun olarak da - Sayıştaş ve saire ile doğrudan doğruya yazışabilir.

(30) Bak. Meselâ Fransız Millî Meclis tüzüğü madde 18. İtalyan Milletvekilleri Meclis Tüzüğü madde 34, Federal Alman Diète'i tüzüğü 70 § vesaire.

(31) Mukayeseli parlmanter tatbikat; komisyonların siyasal rolleri ile organlarının rollerinin, onların daima (genel) veya özel karakterlerine bağlı olmadığını ispat eder. Herhangi bir tartışmanın siyasal yönü, herşeyden önce teknik olan

Hükûmetin üyeleri veya temsilcileri komisyonlara girebilir ve istedikleri takdirde dinlenirler (32). Aynı şekilde, bir teklifin veya tâdilin sahibi de, eğer isterse, dinlenir (fakat oy sırasında komisyondan çekilir) (33).

Fransız Millî Meclisi tüzüğü (Madde 33) bir teşriî devre komisyonlarınca tamamıyla yenilenmiş olarak verilmiş esas üzerindeki raporların muhtevi olduğu metinlerin butlan ile malül olması prensibini reddeder; gerçekten, böyle bir yenilemeden sonra, ilgili raporlar tekrar ele alınabilir ve yeni komisyonlara gönderilebilir, bu da, bizzat komisyonların teşebbüsü ile, gerekse Meclisin 25 üyesinin teşebbüsü ile (34) olabilir. Böylece, bu «tekrar ele alınan rapor» usulü sayesinde, geçen devrenin (35) bu gibi çalışmalarını idame etmenin bazı siyasî ve hukukî mahzurlarına rağmen, Fransız tatbikatı, - oportünist nizamda bazı mülâhazalarla - vekâletin sona ermesinin veya Meclisin feshinin, elkoyduğu metinlerin toptan ortadan kalkmasına karşı gelmektedir (36). Bu ilgi çekici misal, başka yerlerde görülmemiştir; Alman federal Diète'ninin tüzüğünün 126 ıncı maddesi, genel bir yolda karşıt tezi ileri sürer (37), (37-a).

ve yüksek derecede ihtisaslaşmış bir organizm gibi gözüken komisyonlarda, beklenmedik bir yolda gözüktür. Teşriî usul içindeki rolü dışında, bu komisyonlar; hükûmet faaliyetini; karşılıklı yetkileri alanı içinde, teşriî ile icra arasındaki siyasal üstünlük karakterinde daimî bir bağı idame etme bakımından, çok yakından takip ederler. Böylece, bazı komisyonların fikri, kanaatı, hükûmet siyasasının başarı kazanması veya kazanmaması hususunda büyük bir önemi haiz olabilir. Bu mesele, daha tafsilatlı bir incelemeğe değer, fakat bu inceleme, bu etüdün çevresini aşar.

(32) Bak, meselâ, Fransa'da Anayasanın madde 53, fıkra 1 her iki meclisin tüzükleri, madde 26.

(33) Aynı şekilde bak: İtalyan Milletvekilleri Meclisi tüzüğü madde 38 — 39; İtalyan Sénat'sı tüzüğü madde 25; Alman federal Diète'i tüzüğü madde 72 ve 73 fıkra 3; Alman federal konseyi tüzüğü 21.

(34) İstek bir komisyondan geldiği zaman, iade haktır; istek milletvekillerinden çıktığı zaman ise, Meclis, müzakereye girişmeden hükmeder. Evvelki teşriî devreden çıkan bir rapora elkoyan komisyon, sonuçları kabule karar verebilir. Onları islâh edemez, fakat tâdil edebilir.

(35) Bak, H. Cannac, op, cit., ve P. 62 ve devamı.

(36) Bak: Eugène Pierre, Traité de droit politique et parlementaire, vol I.

(37) Komisyonların raporunun verilmesi hususunda 1. Meclis çok kısa bir müddet tâyin etmemişse, en uzun müddet, Fransa'da mahalli Mecliste 3 aydır (Tüzük madde 29) ve Cumhuriyet Konseyinde bir aydır (tüzük madde 27) Alman federal Diète'inde bir müddet tespit edilmiş değildir, komisyonlar bahıs konusu tüzüğün 77 ve 93 hükümlerinin derpiş ettiği genel müddetler çerçevesi içinde «çabuk» (Diète tüzüğü madde 60, fıkra 2 ye göre balding Erledigung) hareket etmeğe mecburdurlar.

(37-a) İtalyan ve Alman sistemlerine aykırı olarak, Fransız parlmanter sistemi, «büyük» parlmanter komisyonlardan ayrılmış merkezi idareler memurlarını

II — G Ü N D E M

(Başkanlar Konferansının Rolü, Kanun Proje ve Teklifleri)

Parlmanter müzakerelerin teşkilâtı, herşeyden önce, gündemin teşkili gibi bir ilk meseleye bağlıdır. Fransa'da gündem, Başkanlar Konferansı tarafından tesbit edilir. (38) Bu konferans, Meclisin Başkan ve ikinci Başkanı, Komisyonlar Başkanları, «büyük» gurupların (en aşağı 14 üyelik) başkanlarından mürekkeptir. Bu konferans, Meclis Başkanının daveti üzerine, işlerin sırasını incelemek ve gündemin tanzimine müteallik her türlü teklifleri yapmak üzere her hafta toplanır. Bu teklifler (39) sonra, onu müzakere eden Meclisin tasvibine sunulur. (40) Bu konferansın teklifi üzerine, bir defa Meclis tarafından tanzim edildikten sonra, gündem, artık değiştirilemez; burada emri bir hüküm bahis konusudur, bu hükmün sertliği, bazan, ağır işlemlere ve zaman kaybedilmesine yol açar, bu yüzden de çok ağır

gelenek olarak, tanır. Komisyonların başkanlarının talebi üzerine vâki olan ve bir haberleşme misyonu gayesi olan ayrılmalar bahis konusudur. Bu ayrılmış memurlar, ayrıldıkları andan itibaren, belli komisyonun başkanından ayrılırlar, bunlar komisyon çalışmalarına katılmazlar, toplantılarda bulunmazlar ve şifahî münakaşalara girmezler, Meclisin koridorların ve bürolarına girmek onlara yasak edilmiştir. (Millî Meclis Bürolarının genel talimatı madde 5, fıkra 15 ve devamı) sadece, maliye komisyonu ile millî savunma komisyonları nezdindeki ayrılmış memurlar, Meclis lokallerinde bürolar işgal edebilirler. Cumhuriyet konseyinde, ayrılmış memurların komisyon toplantılarına girebilmeleri veya şifahî münakaşalar a procé - verbal'lere girişmeleri tarzını ilgili komisyonların başkanları tâyin eder. (Cumhuriyet Konseyi genel talimatı fasıl VIII).

Her iki Meclisin parlmanter komisyonlarındaki bu ayrılmış memurlar sistemi, çok ağır bir şekilde tenkid edilmiştir. Bunlar, komisyon üyelerinin doküman toplamaları için ve onlara zarurî teknik yardım için ihdas edilmişlerdir. Fakat müessir olmuşlardır ve parlman ile yüksek idare arasında konuşmuşlardır, bazan sıhhatli bir teşriî usul prensiplerine aykırı rol oynayarak dejenere olmuşlardır. «Bu, hükümetin durumunu hiç bir vakit kuvvetlendirmez. Çünkü; (idarî şahıslara dahil olan fakat parlmanter meclislere resmen tâyin edilmeyen bu memurlar, komisyonlara yardım ederler, fakat bunlar, umumiyetle hükümetin ilk projelerini hazırlayanlarla aynı şahıslar değildirler. Bu sistem, idarenin içinde muhasım kılıklerin gelişmesine yol açar, pratik bakımdan kaybeden Bakanların disiplin ve otoritesini zayıflatır. Teşriî mevzuatın hazırlanmasında müessir olduğu kadar gizli müdahalede bulunan hususî menfaat guruplarına müsaade eden bir ciddi sorumluluk gevşemesi hasıl olur. (F. Goguel, op. cit., P 166 ve 167) Ayrılmış memurlar, bu mevkileri oldukça uzun bir zaman işgal ederler ve parlman ile merkezi idare arasındaki gerçek münasebetlerin idaresini, bazan tekel altına alırlar.

(38) Bak: Millî Meclis Tüzüğü madde 34, Cumhuriyet Konseyi madde 32.

(39) Bir hükümet delegesinin mümkün olan huzuru ile alınır ve ilân edilir.

(40) Açık müzakere, gurup başta bir hatibe hasredilmiştir. Hatibin 5 dakikası vardır.

bir şekilde tenkid edilir; (41). Gerçekten bir defa tanzim edildikten sonra, gündem çerçevesi içinde her türlü «taviz» imkânı hiç olmazsa bir nisbette (42) dışarda bırakıldığından, türlü parlamenter çalışma metodları tecanüssüzlüğü birbirini takip eder. Bağımsız Meclis ile çok kuvvetli Başkanlar konferansı karşısında (burada siyasal nizamdaki mülâhazalar, teknik nizamdaki mülâhazalardan ekseriya önce gelir) hükûmet, silâhları alınmış bir hale düşer: İlgili komisyonun raporu henüz dağıtılmamış bulunan bir kanun projesi veya teklifinin gündeme alınması, ancak konferansın teklifi üzerine mümkün olabilir (43). Komisyon bir kanun projesi veya teklifini üç aylık müddet içinde (bak not 37) rapora bağlamamışsa - ve sesyonlar arası bu müddete dahil değildir - onun gündeme alınması, hükûmet tarafından teklif edilebilir (veya mevcudiyetleri ismen okunarak tesbit edilen 50 milletvekilinin imzalı isteği ile); bunu müteakip, kendisi için ivedilikle görüşülmesi teklifi yapılan müzakereler için derpiş edilmiş usul yürürlüğe girer. İşte, komisyonun kayıtsızlığına karşı veya hükûmet projesinin baltalanmasına karşı hükûmetin elindeki vasıta budur; fakat müessir sonuçların doğabilmesi için bir trimestre'den fazla zaman geçmeli ve hükûmetin de kendisi için hareket eden ve komisyona karşı gelen (44) bir çoğunluğu olması gerekir.

İtalya'da da, buna benzer bir konferans vardır (45), bunun da terkibi, Fransız Meclisindekini hatırlatır. Orada da, hükûmetin temsilcisi kabul edilmiştir. Bununla beraber, ilgili tanzimi hükümlerin elâstikliği daha büyük-

(41) Bak: F. Goguel, op. Cit, P. 167: «Ağırlık, müessiriyetsizlik, düzensizlik ve sorumluluğun dağıtılması, böyle bir usulün kaçınılmaz sonuçlarıdır. Durum; meclislerin başkanlarının, istitraten yapılan önermelerini islahların, uzun nutukların çokluğu ile beliren objeksiyonlara, obstruksiyonlara karşı çok hafif bir silahtan başak birşeyleri olmadığı zaman daha can sıkıcı bir hale girer.» «Hükûmetin soru, gensoru - - istizah - vasıtasıyla kontrolünü yapabilmesi ve kanun tekliflerini müzakere edebilmesi için seanslarının 1/3 ini meclise bırakarak 2//3 sinin gündemini tanzim hukukî bahis konusu olunca ana reformlar kendini empoze eder....»

(42) Meselâ, eğer ilk yapılan gündemce derpiş edilen bir müzakere, herhangi bir sebep dolayısıyla «bir duraklama gösterirse» Meclis, bu gündemin yerine bir başkasını koyamaz, onu daha yukarı bir tarihe atar; bilmukabele meclis toplanmaz ve kıymetli bir zamanı boşuna harcamak tehlikesine düşer, sonraki gündemi bitirmek ve son saatte atıflar yapmamak için birçok geceler toplanmak üzere dağılır.

(43) Millî Meclis Tüzüğü madde 35.

(44) (Op. Cit) Goguel komisyonların rolü ve usulü hakkında bir esaslı reformun da kabulünü teklif eder: komisyonlar, sadece parlamenterlerce sunulan kanun tekliflerini inceleyecek ve raporte edeceklerdir, hükûmet fiillerini de kontrol edeceklerdir. Burada, temamiyle teknik görünüşte bir mesele var. Bu az önemli gibidir. Fakat bütün teşrii usulün muntazam işlemesi bakımından kesin bir önemi vardır.

(45) Bak. Milletvekilleri Tüzüğü madde s. 13.

tür ve benzer bir heyet Yüksek Mecliste yoktur (46). Milletvekilleri Meclisinde, başkan, konferansta hasıl olan anlaşmaları, başkanın teklifi üzerine açık bir müzakerenin konusunu tenkil eden tartışmanın teşkilâtını (47) bildirir. Gündem bir kerre tanzim edildikten sonra, Meclisi bağlar (48) Başkanların Konferansı, Fransa'da olduğu gibi, periyodik toplantılar halinde değildir ve Meclis Başkanının rolü daha sıkı bir surette şiddetlendirilmiştir (49).

Almanya'da, Federal Diète başkanı gündemi tanzim eder; bunun için de, Meclisce mezun kılınmalıdır veya meclis, gündemi tanzime muktedir olamamalıdır. (50); diğer hallerde, gündemi, başkanın teklifi üzerine belli bir seansın başında, bizzat Diète'in kendisi düzenler. Gündem bahis konusu olduğu zaman, tüzük, isim üzerine oyu hariç bırakmıştır (51). Diète Başkan vekilleri ve siyasal gurupların temsilcileri, Diète Başkanının başkanlığı altında bir «eskiler konseyi» (Altestenrot) teşkil ederler. Bu heyetin istişarî yetkisi vardır bilhassa Diète'in çalışma plânına müteallik güçlüklerin kaldırılmasına, komisyon başkanlarının seçimine ait hususlarda (52) başkana vazifesinin tamamlanmasında yardım etmeğe mecburdur. Federal konseyde, gündem açık toplantıda tanzim edilir, eğer bir üye devlet muhalefet ederse (53) sonradan ona hiç bir husus eklenemez.

III. — GENEL OTURUMLARIN TIKANIKLIĞININ ÖNLENMESİ VE USULÜN HIZLANDIRILMASI FRANSA'DA MÜZAKERE TEKNİĞİ

(Genel müzakere, görüşme, görüşmesiz oy, sınırlı görüşme,
ivedilik müzakeresi, doğrudan doğruya müzakere
hükümet projelerinin «savunulması»)

Bir taraftan teşriî usulün hızlandırılması, ve müzakerelerin en iyi disiplin altına alınması ve kanun tedvin etmede en mükemmel tekniğe varıl-

(46) Bak. Sénat tüzüğü madde 13 ve 39.

(47) Sadece «lehde» bir «aleyhte» de bir hatip konuşabilir.

(48) Gündeme yazılmamış herhangi bir madde konusunda tartışmak ve müzakere etmek için, Meclisin gizli bir oyu ve 3/4 çoğunluğu lâzımdır. (Milletvekilleri Meclisinin tüzüğü madde 69).

(49) Milletvekilleri Meclis tüzüğünün 10 ve 13 maddesine maddesine bakınız. desine bakınız.

(50) Federal Diète tüzüğü madde 35 e bak.

(51) Gündem bir defa tanzim edildikten sonra, yeni bir husus, ona sonradan da eklenebilir. Fakat bunun için, en aşağı 5 milletvekilinin buna muhalefeti olmamalı veya tüzük gündem dışı bir müzakereye müsaade etmelidir. (Federal Diète tüzüğü madde 26 ve 58 fıkra 3).

(52) Bak. Federal Diète tüzüğü madde 13 ve 14.

(53) Bak. Federal Diète tüzüğü madde 11.

ması bakımından Meclislerin Genel Oturumlarının zarurî olarak tıkanıklıktan kurtarılmasını; diğer taraftan da, komisyonların nafiz ve müfrit rolüne engel olmak için, bir cevher halinde mevcut olan Meclisin egemenliği prensibini nasıl gerçekleştirmeli? Parlmanterlerin, müzakereler sırasında hükûmetin projelerini tadil etme hakkını; teklif edilen metinlerin ahengi ve tecanüsünün tahribine karşı demagoji tezahürlerine karşı, Amerikan filibister cinsi baltalamalara ve objeksiyonlara karşı savaş zarureti ile nasıl uyuşturmalı? Güzel bir parlmanter çalışma teşkilâtını ve çok iyi hazırlanmış bir gündem zaruretini; bir taraftan Meclisin muhtariyeti prensibi, diğer taraftan da hükûmetin bazı teşriî projelerinin önceliğini savunma hakkı ile nasıl ahenkleştirmeli?

Bu antitezlerin uyuşturulması bilhassa güç olduğundan ve bu uyuşma ancak bir seri özel hükümle tezahür edebileceğinden, türlü memleketlerde meselenin türlü yönlerinin tahlili bu etüdün konusu oldu. Bu memleketlerden hiç birinde; hükûmet şefinin (aynı zamanda Parlmanter çoğunluğun şefi de olduğundan) vakıa olarak bir gerçek teşriî teşebbüs tekeline sahip olduğu İngiltere Parlmanındaki hatırlatan bir mekanizma bulmuyoruz. Her yerde bu teşriî teşebbüs, hükûmete olduğu kadar (proje), parlmanterlere de (teklif) aittir. Hükûmetin teşebbüsünün parlmanterin teşebbüsüne nazaran bir üstünlüğü haiz değildir.

Müzakerelerin teklifine gelince; Fransa'da durum, her iki Meclisin tüzüklerine yapılan türlü tadillerden sonra (bilhassa 1951 yılında) şu aşağıdaki şekilde gözükür :

I — Genel müzakere : (Normal münakaşa) buna, Meclisin görüşmesiz oyu ile karar verilir; o zaman, Başkanlar Konferansı, söz zamanının taksimine karar verir (54), buna da derpiş edilen seanslar çerçevesine göre karar verilir (55). Böylece, verilen söz zamanının taksimi dışında, 56) müzakere sırasında hiç bir söz kaydı (oy izahları da dahil) vaki olmadığından, bildirilmiş olan müdahalelerin sırası bir müşterek anlaşma ile tanzim edilmiş olur.

Söz zamanının tahdide uğradığı her müzakerede, hatipler, hiç bir halde, söz zamanını veya guruplarına tanınan söz zamanını, aşmamağa mecburdurlar; eğer bu zaman aşılmış ise, başkan, bir ihbardan sonra, hatibin söz-

(54) Bu karara; mesleye elkoymuş komisyonların raporcuları, adını kaydettirmiş hatipler (temsil edilen hiç bir guruba ait değildir.) bir hükûmet üyesi de karışır.

(55) Başkanlar konferansı, gerektiği zaman, seansların sayısını ve tarihini tesbit ederler, sınırlı saati de tesbit ederler ki, heyeti umumiye üzerine oy ve gündem üzerine oylar bu saatte verilecektir.

(56) Bak: Millî Meclis tüzüğü madde 39. Cumhuriyet Konseyi tüzüğü madde: 37.

lerinin resmî gazeteye geçmeyeceğine karar verir. Böyle bir başkanlık kararına rağmen hatip, kürsüyü işgal etmekte inat ederse, başkan ona disiplini hatırlatabilir. Bir islah teklifi, söz zamanı bitmiş olan bir gurup üyesi tarafından yapılıncaya, bu islah teklifi Başkan tarafından okunur ve görüşmesini oya konur. Nihayet bir teşkilâtlı müzakere sırasında söz zamanlarının yetersiz hale girdiği görülürse, Meclis üyelerinden birinin teklifi üzerine, görüşmesiz olarak, belli bir süre için, her gurubun söz zamanını artırımağa karar verebilir (57).

Fransa'nın her yeni meclisinde, bahis konusu edilen her teşriî metin konusunda, prensip itibariyle, yalnız bir genel oturum vardır (58); fakat Meclis, birinci veya ikinci kıraatta tümü üzerinde oy vermeden önce, ikinci bir müzakere açılmasına karar verebilir (59). Burada üçüncü Cumhuriyet zamanındaki eski Mebuslar Meclisinin geleneğine uygun olan, fakat Cumhuriyet Konseyine gelince, henüz yeni olan bir tatbikat bahis konusudur; Gerçekten müstaceliyet hali hariç, (60) eski sénat kendisine ancak iki müzakereden sonra sunulan metinlere oy verirdi.

Bir mesele üzerinde, böyle bir müzakere olması için, bu meselenin, kendisini tehdit eden bütün mâniâlar boyunca bir arızaya uğramadan geçmesi gerekir: bunlar da; sukut (bak, yukardaki 34 — 36 ncı notlara) ön mesele (61), (62), (63) den ibarettir.

II — Görüşmesiz oy; hükûmet tarafından veya meselelerinin esasına el koymuş olan komisyon tarafından istenebilir, fakat teşriî usulün bu iki organının arasında bir anlaşma olmadan uygulanamaz. Hükûmet bu teklifte bulunabilir veya - eğer teşebbüs komisyon tarafından geliyorsa - buna karşı

(57) Bak, sadece, Millî Meclis tüzüğü'nün madde bir, 39 na bak.

(58) Bak, Millî Meclis tüzüğü madde 57 ve Cumhuriyet Konseyi madde 55.

(59) Bak, Millî Meclis tüzüğü madde 58 ve Cumhuriyet Konseyi madde 56.

(60) Çift müzakere sisteminin tatbikatı yoliyle, «fena bilgiye sahip Sénat yı, iyi bilgiye sahip Sénat» haline sokarak (Eugène Pierre) üzerinde fazla durulmuş kararlardan sakınmak bahis konusudur. 1930 yıllarının senatoriale tatbikatının böylece bir ikinci müzakereden kaçınmak için, ivedilik mefhumunun genişlemesi yönüne doğru gittiği doğrudur. (Cannac tarafından zikredilen misaller. Op. cit P. 67 ve 68). Şimdi de, Fransa'nın her iki Meclisinde temel sistem aynıdır.

(61) Bu ön mesele, görüşmeğe lüzum olmadığına karar vermeğe matuftur. Bu ön meselenin kabulü metninin kesin olarak reddini doğurur. Ön mesele, komisyona geri gönderme isteklerine ve tefriklere olduğu kadar, ana meselelere, karşı projelere veya islah tadillerine de takdim edilerek tartışlar. (Bak. Millî Meclis tüzüğü madde 46 ve Cumhuriyet Konseyi tüzüğü madde 47, fıkra 3).

(62) Teklifler daima sahipleri tarafından (veya ilk imza sahipleri tarafından) hattâ bir tartışma sırasında bile, geri alınabilir. Projeler ise, hükûmet décret'leri ile geri alınabilir.

(63) Bak, Op. cit., P. 65, H. Cannac.

gelebilir, fakat iradesini Parlamento'ya asla empoze edemez. Şüphesiz, Cammac'ın da gördüğü üzere (64) komisyona böyle bir usule müteallik teşebbüs yetkisinin tanınmasına «Komisyonların dikkate değer bir imtiyazı» teşkil eder, bu imtiyaz da, Fransa'nın her iki Meclisinde uzun bir parlmanter tatbikata tekabül eder.

Böylece değişen procedure sırasında ortaya çıkabilecek sürprizleri önlemek için, her türlü Parlmanter tedbirler alınır. Görüşmesiz oy isteği, Meclis Başkanlığı kanalı ile Başkanlar Konferansına sunulur; burası da, Meclise yapılan isteği takiben, oturumun üçüncü gününün gündeminin başına kaydını ister (65). Hükûmetin de bir veto hakkı vardır; Çünkü, hükûmet bu görüşmesiz oy isteğinin bu suretle gündeme kaydına karşı gelebilir veya, eğer bu istek gündeme önceden kaydedilmişse, onun geri alınmasını isteyebilir; bunun gibi, belli meclisin bütün üyeleri de, eğer isterlerse, observationların veya islâh tadillerinin tartışması sırasında, görüşmesiz oy isteğine karşı gelebilirler. Bu iki halde, metin, geçici olarak gündemden çıkarılır ve meselenin esasına bakan komisyon hükûmeti ve meseleye muhalefet yapanı dinlemeğe mecburdur (66).

Görüşmesiz oy isteğine karşı yapılan muhalefet, bahis konusu edildiği oturumda veya komisyon tamamlayıcı raporunu vermeden önce geri alındığı zaman, görüşmesiz oy isteği, komisyona geri verilmesi mütalaasından sonra, bahis konusu olan geri verme kararını takip eden oturumun ikinci gününün gündemine tekrar kaydedilir. Bilmukabele, bir itirazı müteakiben ve tamamlayıcı rapordan sonra, bir işin görüşmesiz oya konma isteği, gündeme yeniden kaydolunur, bu istek, ancak, hükûmetin isteği ile veya 50 milletvekilinin (veya 3 senatorun) imzasiyle geri alınabilir; bu ikinci geri verme kesindir, görüşmesiz oy isteği, artık, bu şerait içinde gündeme alınamaz. Nihayet, hiç kimse görüşmesiz oya itiraz etmediği vakit, Milletvekilleri Meclisi Başkanı türlü maddeleri birbiri arkasından oya koyar, sonra da projenin veya teklifin tümünü oya koyar (67).

(64) Op Cit. P. 80 bak. Essai sur le Travail, Joseph Barthélemy: parlementaire et le système des commissions (Paris 1934) adlı eseri ile Aubert - Lefas, La réforme des methodes du travail parlementaire (dans la Revue des sciences politiques, (Paris 1929 — 1930).

(65) Fakat bu anda rapor henüz dağılmamışsa, ancak dağıtmayı takip eden seansın üçüncü günü gündeminin başına konur. (Millî Meclis Tüzüğü'nün 36 ıncı maddesi, Cumhuriyet Konseyinin tüzüğü madde 34).

(66) Meselenin aslına elkoyan komisyon, formüle edilmiş bütün itirazları zikreden bir ek raporu Meclise sunar (Millî Meclis Tüzüğü madde 37. Cumhuriyet Konseyi tüzüğü madde 35).

(67) Millî Meclis tüzüğü madde 38 ile Cumhuriyet Konseyi tüzüğü madde 36 ya ve 1949 da, 1950 de, 1951 deki tadilleri ile beraber 23 Aralık 1948 tarihli Millî Meclis Bürosunun genel Instruction'ı madde 7 ye bak.

Georges Vedel, «bu usul» diyor, (68) «normal usule bir aykırılık teşkil etmez, gerçekten, bu usul, bir taraftan, her meclisin iç tüzüğüne hükümlerinden çıkmaktadır. Diğer taraftan da, eğer faydasız olacak olan bir tartışmayı bertaraf ediyorsa, teklif edilen metne hiç kimsenin itirazı olmadığından, komisyon halinde tetkike taallük eden kaideler, millî meclisin vereceği oy, Cumhuriyet Konseyinin müdahalesi vesaire.. hiç birşey değiştirmezler. Bundan başka, şu da müşahede edilecektir ki; iki Meclisten birinin bir görüşmesiz kabulü, kendi isteği ile aynı usulü güdecek olan veya bir görüşmeye başvuracak olan diğer meclisi bağlamaz.»

III — Mahdut görüşmeli oy: 1952 Mart tarihine kadar çıkan (69) görüşmesiz oy usulüne de sıkı sıkıya bağlı olan, enteresan bir yenilik teşkil eder. Gerçekten, görüşmesiz oy talebinin ikinci defa geri alınışının kesin karakterine ait kaidenin zayıflatılması bahis konusudur. Burada teşebbüs tekelini (70) elde eden komisyonların müteakib imtiyazlarını genişleten Millî Meclisin (Cumhuriyet Konseyinin değil) tüzüğüne yeni hükümleri, normal bir görüşmenin tam olmadığı ve görüşmeyi tacil etmek gerektiği mütalâasında olan - komisyonun, bu yarı tedbiri teklif edebileceğini derpiş etmiştir. Bu tedbir; doğrudan doğruya oya konan muhtelif maddelerin (görüşmesiz usule müteallik) genel görüşme (normal tartışma) arasında konmalıdır; çünkü zaman bakımından ve iştirâk edenlerin sayısı bakımından sınırlı, mahdut bir görüşme bahis konusudur. (Mahdut görüşme). Gerçekten, bir mesele, yukarıda zikredilen şerait içinde (71) hiç görüşmesiz, gündemden ikinci defa geri alındığı zaman komisyon - bu meselede bir mahdut görüşme talebine mahal olduğuna karar verirse - bir üçüncü müzakere vazedebilir. Ve bu müzakere sırasında, (eğer kendisinden istenmiş ise) hükûmeti, istişarî olarak raporcuları observations'cuları ve tadil isteyenleri dinler. Müteakiben, komisyon, Millî Meclise, observations'ları, tadilleri, tadiller üzerine olan oyları zikreden bir ikinci ek raporu havale eder ve aynı zamanda Meclis Başkanlığına, mahdut görüşmeğe müteallik (72) kararını bildirir.

Mahdut görüşme açılmadan önce, Millî Meclis, bu görüşmenin lehinde

(68) Op. Cit. P. 490 (keza P: 419).

(69) Sadece millî tüzüğü tadilat; madde fis 38, quater 38 ve ter 38.

(70) Hükûmetin, ancak, komisyon önünde ve onu müteakip de Meclis önünde bir müdahale hakkı vardır.

(71) Bak, Millî Meclis Tüzüğü madde 38.

(72) Başkan, bunu gelecek toplantı gününün başında Meclise bildirir ve Başkanlar Konferansına gönderir; bu Başkanlar Konferansı, seansları Meclise teklif eder; bu seanslarda, kendisi için mahdut bir görüşmenin açılacağı ve ikinci bir ek raporun dağıtılacağı metinler gündeme alınır.

veya aleyhinde olduğunu bildirmiyor (73). Eğer, Meclis, mahdut görüşmeğe mahal olmadığına karar verirse, o normal şeraitte görüşmeğe konur, eğer, tersine, mahdut görüşmeğe karar verilirse; ancak, ikinci ek raporu tevdi edilmeden ve kabul edilmeden önce komisyon tarafından incelenen tadilleri isteyenler, hükûmet, başkan, bahis konusu komisyonların raporcuları konuşabilir ve her birinin de beş dakikası vardır. (74).

Şurası açıktır ki; görüşmesiz oy'a, mahdut görüşmeli oyun bağlanmasını müteakip, birinci usul genel oturumların gündemini geniş ölçüde hafifletmek için istendiği kadar tatbik edilememek tehlikesiyle karşılaşır (75). Bundan başka, tüzük, 9 gurup meseleyi mahdut görüşmeli usulden hariç bırakmıştır. (76), (77). Nihayet tekrar edelim ki, bu usul, Cumhuriyet Konseyinde uygulanmaz.

Hülâsa, bu yeni usul pratik olan geniş bir ölçüde tatbik edilmemektedir ve - görüşmenin teknik bir rasyonalizasyonu olarak ve açık oturumların kısmen serbestlenmesi olarak ne kadar ilgi çekici olursa olsun - ancak çok mahdut bir müessiriyeti vardır. İhtimal ki, görüşmesiz oy'a müteallik kararları, önceki usulün tacili istikametinde mânalandırarak tatbik edilecektir, fakat aynı zamanda da komisyonların tesirlerini de kuvvetlendirecektir. Burada, hiç bir suretle, parlamanter usulün revizyonunun mütearifelerine tekbül eden bir reform heyeti - mecmuası bahis konusu değildir.

IV — İvedilikle görüşme Millî Meclisten, gerek Başbakan tarafından temsil edilen Bakanlar Kurulu (kanun projeleri için) tarafından istenebilir,

(73) O zaman, muhtelif guruplara mensup iki zıd müdahale olabilir, raporcuların ve hükûmetin ancak beşer dakikaları olur.

(74) Heyeti umumiye üzerinde oy'dan önce, her gurubun temsilcisine 5 dakika için söz verilebilir. Başkan, ancak tadilleri, maddeleri, proje veya tasarının tümünü oy'a koyabilir.

(75) Bak: Anayasaya müteallik ve parlamanter informations'lar (parlmanter arası birlik), üçüncü seri, 3 üncü yıl, numara 11. 15 Haziran 1952.

(76) Şu meseleler bahis konusu, Anayasanın revizyonu, Cumhurbaşkanı tarafından bir ikinci müzakere isteği (Anayasanın 36 ncı maddesi) Anayasa komitesinin mütalâası üzerine yeni bir müzakere için, Cumhurbaşkanı tarafından kanunların iMlet Meclisine gönderilmesi (Anayasa madde 92); Bütçe; Maliye Kanunları ve (provisional ve ek) krediler; muahedelerin tasdiki (Anayasa madde 17); mahkemelerin - cezai mevadde - yetkilerinin tadili; Millî Meclis tüzüğünün tadili; seçim kanunlarının tadili; af kanunu.

(77) inci maddeler ve usulü durumların mahdut görüşme usulünden dışarda bırakılmaması garip gözükür. Bununla beraber, onların bir usulden dışarda bırakılmaları vakiasının görüşmesiz usule eklenememesi teşrii iktidarın bu meselelerde görüşmesiz oy isteğinin formüle edilebilmesi vakiasına bir engel teşkil etmediğini gösterir. Fakat vakıada, tamamiyle şekli oylara hasredilen bir görüşmesiz usulün bu maddelere uygulanabileceği muhtemel değildir; gerçekten, ne hükûmet, komisyon, bu durumlardan herhangi birinde, hiç olmazsa genel kaide olarak, bir görüşmesiz oy telkin etmemektedir.

gerekse, Millî Meclisin bir komisyonu tarafından ele alınmış ve bu istekten en aşağı 24 saat önce raporte edilmiş bir kanun taslağı için istenebilir, (78) ve nihayet raporte edilmemiş bir tasarının müellifi (veya ilk imza eden) tarafından istenebilir. (79), (80).

Üç serbest (81) günlük azamî müddet içinde Bakanlar Kurulu Başkanı, Meclis Başkanına, muacceliyet (ivedilik) hakkındaki fikrini yazı ile bildirir (bu mütalâa, tamamiyle parlmanter nizamda teklifler için verilmiş değildir.) (82). Aynı müddet içinde, komisyon da, muacceliyet, ivedilik hakkındaki görüşünü bildirmeğe mecburdur ve tasarı veya taslağın esası hakkındaki raporunu dağıttırmağa mecburdur. Bu mütalâalardan birincinin yukardaki zikredilen müddet içinde verilmeyişi, ivediliğin zımnî olarak kabulü gibi telâkki edilir («idarenin sükûtu» meselesine bağlı müsbet faraziye); ikinci mütalâanın verilmeyişi ise, bil'akis, bir zımnî muhalefet gibi telâkki edilir. (menfi faraziye) (83). Eğer her iki mütalâa verilmişse, her ikisi de mucip sebepler olmalıdır ve ikinci mütalâanın içinde, komisyonda mevcut azlıkların görüşlerinin özeti de bulunmalıdır.

Eğer ivedilik Bakanlar Kurulu Başkanı ve komisyonun mütalâası ile kabul edilirse, ivedilik müzakeresi, gündeme Başkanlar Konferansının kararından sonra alınmalıdır. (84). Görüşmesiz oy örnek vilâyette olduğu gibi, bu, hükûmet ile (85) fiilen karar veren (86) yetkili komisyon (üyelerinin mutlak çoğunluğu ile) arasında bir anlaşmadır. Bilmukabele, (bu iki organın zımnî veya sarîh birbirine zıd mütalâalarından sonra) bir farklı zıdlık

(78) Karar, komisyonu teşkil eden üyelerin mutlak çoğunluğu ile alınmalıdır.

(79) Taslağı yazanın bu hakkı, komisyonun raporu sırasında sona erer ve bundan böyle, bu sonuncuya geçer.

(80) Bu talepler, Meclise, ancak 3 oturum gününün ilk oturumunun başında bildirilebilir. Meclise yapılan bildiriden hemen sonra, Başbakanı, yetkili komisyona, gurupların başkanlarına ve eğer bir kanun tasarısı veya taslağı üzerinde ise, Cumhuriyet Konseyine bildirilir ve işaret edilir. (Millet Meclisi tüzüğü madde 61).

(81) Pazarlar ve bayram günleri gibi üç serbest günü geçen oturum aralıkları «serbest» müddetin hesabında itibar nazarına alınmaz. (Millet Meclisi Bürosunun genel talimatı madde bis 5).

(82) Millet Meclisi tüzüğünün tadili, muhasebe komisyonunun teklifleri, iktidarların tahkiki, muafiyete müteallik sorular, parlmanter hak sukutlar ve uyumsuzluklar vesaire..

(83) Bak: Millî Meclis Tüzüğü madde 62.

(84) Bak: Millî Meclis Tüzüğü madde 63/1.

(85) Fakat burada Bakanlar Kurulu ile, tecrit edilmiş bir Bakan ile değil.

(86) Menfi hal suretinde, mütalâası aynı ise (Komisyonun mütalâasının tek başına alındığı hal müstesna) mutabakat kesindir. Hal sureti müsbet olunca, onun zımnî veya sarîh olarak iki organca kabulü lâzımdır. (Bak, yukarıki not 83).

varsa, ivedilik talebini yapanın talebi ile (87) bir meclis hakemliği mekanizması harekete getirilebilir. Bir müşterek muhalefet halinde, hiç bir müracaat yolu kabul edilmez ve bir yeni ivedilik talebi, - aynı iş dolayısı ile seansın hülâsasını müteakip çifte muhalefetin dercini müteakip bir aylık müddetten önce yapılamaz (88).

Hakkında ivediliğin kabul edildiği konu metnin heyeti umumiyesi üzerindeki oy, Meclis kararı ile müddetin uzatılması müstesna esas hakkındaki müzakerenin başlamasını takip eden üç serbest günün hitamından önce verilmelidir. Eğer, bu heyeti umumiye üzerindeki oy, bu müddetlerin hitamından önce verilmezse, görüşme, normal usule göre ceryan eder.

Cumhuriyet konseyi, Millî Meclisin bir kanun tasarı veya taslağını - ki bu tasarı veya taslak Millî Meclisce ivedilik beyanından sonra kabul edilmiştir. - ele aldığı zaman, bu taslak veya projenin ivedilik tartışması, Konsey önüne gelir. Bu sonuncusu meselâ kendisine geldiği seansta onu müzakere edebilir (89) veya müzakerenin adı geçen bildiriden itibaren hesaplanacak üç günlük müddetin bitiminden önce yapılacak bir celsenin günde-

(87) Hakemlik talebi, Meclise, mütalâaların ihtilafı bildirisini takip eden ilk celse gününün son celsesinin bitmesinden önce verilmelidir. Burada üç hal vardır: Hakemlik talebi Bakanlar Kurulu Başkanından çıkıyorsa Millî Meclise bildirilir ve hakemlik; hakemlik listesini ve ivedilik müzakeresini yaptığı gibi, özel bir celsede bunların incelenmesini de gündeme alan Başkanlar Konferansının kararından sonra gündeme alınır (Konferans tarafından, ivediliklere mahsus dört celsenin gündemine alınmayan hakemlik ve ivedilik müzakereleri, düşerler; fakat taallûk ettikleri işler, yeni bir ivedilik müzakeresi talebine konu teşkil ederler). Bak. Millî Meclis Tüzüğü Mad. 63/IV. Eğer, hakemlik talebi (Meclisin bir komisyonundan geliyorsa usul, öncekinin aynıdır. Eğer, hakemlik talebi bir mebustan çıkıyorsa, en az 50 mebusca imzalanmamışsa kabul edilmez. (mümziller listesi, ancak bir tek hakemlik talebine yarar). Eğer bu 50 imza sahibinin mevcudiyeti isim okuma suretiyle tesbit edilirse, hakemlik başkanlar konferansının kararında sonra gündeme alınır. 50 imza ve isim okumada imza edenler yoksa, hakemlik için ivedilik talebini yapanın yokluğu gibi, rapor proje veya taslağı normal usulü güder ve Meclis, bir aydan önce, aynı işe taallûk eden bir yeni ivedilik talebini ele alamaz. Bak. Millî Meclis Tüzüğü Mad. 63/III. Esasa taallûk etmeyen bir hakemlik görüşmesi sırasında, talebi yapan, aksi fikirdeki bir hatip, hükûmet meseleye bakan komisyonun başkan (veya raporcusu) müdahale edebilir ve her biri beş dakikaya sahiptir. Meclis ivedilik meselesine açık oyla karar verir. Bu hakemlikten sonra meclis ivediliği kabul etmedikten sonra, taslak rapor veya tasarı normal usulü güder. (Bir yeni ivedilik talebi bir aydan önce mümkün değildir. Bilmukabele ivedilik kabul edilmişse, Meclis, müzakereyi esas üzerinde başlar, fakat bunu tasarı veya taslağın dağıtılmasından önce yapmaz. (fakat komisyonun bir şifahi raporu da yeter); rapor yoksa veya hiç bir sonucu ihtiva etmiyorsa, Meclis, doğrudan doğruya metnin maddelerinin müzakeresine geçiş karar verir.

(88) Bak. Millî Meclis Tüzüğü Mad. 63/II.

(89) Bir şifahi rapor üzerine et bir şifahi mütalâa üzerine.

Sonuç: Daimî tenkitlere ve usullerde kısmî islâhlara rağmen Fransada açık oturumlarda bir görüşme tıkanıklığı vardır. Bu kısmi usul ıslahatı, bu kısmilik karakterini muhafaza eder ve nisbeten de az müessir olur. Tüzüklerin türlü revizyonları teknik açıdan çok politik açıdan yapılmaktadır (94) 1947 de çok pratik bir rol oynayan ve bu yüzden çok kullanılan ivedilik usulü, o zamandanberi pratik önemini kaybetmektedir. Yeni Usuller (meselâ Mahdut görüşme usulü) ancak ikinci derecede önemlidir. Bu usul görüşmesiz oy usulüne eklenmiştir. Mahdut önemi haizdir. Bunun sonucu olarak Fransız parlamentosu görüşme tıkanıklığını açacak ve (tâcil yolu ile) usulü ıslah edecek usul vasıtalarına pratik bakımdan sahip değildir. Parlamenter teknikler, gittikçe artan teşriî ödevine uydurulamaz gibi gözüküyor. Çok eski parlamenter metodlara sadakat (95) kanun koyucunun büyüyen vazifesi karşısında gerçekten başarısızlığa uğraması tehlikesini yaratır. Çok tafsilatlı ve «parlimanter usul kanunu» nu teşkil eden tüzük; klâsik prensiplerin eski adetlerin ve önceden yerleşmiş bir plân olmadan gerçekleşmiş mütevazi modern buluşların «jeolojik stratipikasyonu gibi görünüyor. (Bak, Tüzüğün rolü hakkında Not. 5 e) (96). Bu suretle, 1939 da Cannac'nın» parlamenter mekanizm, teşriî ödevini en iyi şartlar tesisi noktasındadır. (97) diye yazabildiği devirden çok uzaktâ olduğumuz sanılabilir.

Aynı mesele, hükûmet tasarılarının «müdafaa» sı plânında da aynı tarzda gözükür; burada da hükûmet, Meclisten tasarılarının blok halinde kabul veya reddini isteme hususunda doğrudan doğruya müessir bir vasıtaya sahip değildir. Tersine, teklif edilen bir metne ait parlamenter tadiller, bu metnin insicamına kötü bir tesir getirmekle kalmaz (98), yetkili farzedilen bir komisyon tarafından (99) kabullerinden çıkan bir çeşit iyilikten de faydala-

(94) Teşkilâtlı bir azlığın, baltalamalarını önlemek için meselâ 1947 — 1948 de bir anti-komünist mânada yapıldığı gibi...

(95) Üç müzakere, komisyonların mecburi müdahalesi, riayet edilecek türlü formaliteler. «Giyotin» denen usullerin yetersizliği vesaire.

(96). Komisyon görüşmelerindeki yavaşlığa karşı Başkanlar konferansının yarattığı duruma karşı, açık görüşmelerin uzunluğuna karşı, baltalamaya karşı mücadele, Fransada parlamenter adetlerin plânı üzerinde yapılmaktan çok, Anayasa revizyonlarına tahsis edilen görüşmeler çerçevesinde yapılır. Parlamenter âdetler, muhafazacı olarak kalırlar ve bilhassa umumiyetle zaruri ve müstacel sayılan belli başlı reformlara karşı gözükürler. Görüşmelerin disiplini hakkında Millî Meclis Tüzüğü fasıl XIX e bak.

(97) Op. cit. P. 111.

(98) Bak. Goguel Op. 168 ve mütea...

(99) Komisyonların umumiyetle, tadiller problemini hafife almadıkları ve ilk Kurucular Meclisinde komisyonların her tadil teklifini sistemli olarak red ettiklerinin görüldüğü doğrudur. («bazı hallerde metnin yazılışı, bazı tadillerin itibar nazarına alınışına teknik bakımdan tefevvuk etmiştir.» G. Vedel Op. cit. p. 484 No.2)

nır. Bunlar, taallûk ettikleri komisyonun metninden önce ve genel tarzda, esas meseleden önce (100) görüşmeye tâbi tutulurlar. Karşı projelere gelince (teklif edilen metnin heyeti umumiyesine) bunlar Meclis onların itibar nazarına alınmalarını söyledikten sonra, onları görüşme temeli olarak alacak olan ve ulaştığı sonuçları, Meclis tarafından tesbit edilen bir yeni müddet içinde bildirecek olan komisyona tekrar gönderilir. O zaman hükûmet, mukabil projelerin tetkikinden önce veya raporlanan metnin ilk maddesinden önce, kendisinin metninin, görüşme sırasında itibar nazarına alınmasını isteyebilir, aynı teklifi bir veya daha fazla fasıl veya maddeler içinde yapabilir; her iki halde, bu hükûmet talebinin, diğer karşı - proje veya tadiller üzerinde rüçhaniyeti vardır. (101) Fakat bu silâh vakıada, malî ve bütçeye müteallik nizamdaki hükûmet projelerine mahsus görüşmeleri çabuklaştırmak için faydalanılan ayırma» (102) usulü kadar yetersizdir. Bunun içindir ki, bu problem parlamanter usullerin islahı postülasının başında yer alır. (103).

IV. — İTALYA'DA KULLANILAN METODLAR

(Teşriî tevkil - hükûmete: Fransa ve Almanya ile mukayese; halka; bölgelere; - müzakere iktidarının Meclislerin İç organismlerine nakli - Komisyonlar -, ivedilik beyanları)

İtalya'da açık oturumları tıkanıklıktan kurtarmak ve görüşmeyi hızlandırmak amacı ile kullanılan metodlar, bir taraftan teşriî tevkilin tekniğinin tatbikine; diğer taraftanda Meclisler tarafından komisyonlarının iktidarlarnın naklinin kabulüne ait metodlardır ki, bunlar ivedilik usulü gibi, teşriî metinlerin müzakeresine (inceleme ve kabul gibi) mütealliktir.

Teşriî tevkile gelince aşağıdaki üç imkân bahis konusudur.

1— Hükûmete tevkil (104) «teşkil kanunları» ile bunların şartları Anayasanın 76 ncı maddesinin hükümleri içinde sarahaten tavzih edil-

(100) Komisyon sonuçlarının esasa taallûk eden tadillerden önce müzakeresi mecburi bir pregudicielle mesele yaratması müstesna.

(101) Bak. Millî Meclis Tüzüğü Mad. 73 Cumhuriyet konseyi tüzüğü Mad. 65.

(102) Bak. Millî Meclis Tüzüğü Mad. 48 — 68.

(103) Bak. Goguel op. cit. P. 167 ve müte. ve yukarıki not 2, 41 - 44.

(104) Göreceğiz ki Almanyada ana kanun (Mad. 68) mudil bir mekanizma yaratmıştır. Bu teşriî zaruret haline bağlıdır. Federal hükûmete teşriî yapma imkânını verir. (Buna da federal Diéte muarızdır. Fakat fiilen tevkil rolünü oynayan Federal Konsey razıdır ve federal başkan da tasvip eder.) Bak. aşağıdaki not 121 e. Buna karşılık Fransa'da Anayasanın 13 üncü maddesi teşriî iktidarın tevkilini yasaklar. Bu yasağa karşı nazari ve amelî mücadele, teşriî usul alanında Fransız meyillerinin enteresan bir yönünü teşkil eder. Böylece meselâ Goguel bu meseleyi şöyle telâkki eder. «Kanun kuvvetindeki kararnameler sistemi gerçek-

miştir veya «zaruret ve ivedilik fevkalâde durumu» ndan çıkan (Anayasa Mad. 77 fıkra 2) zımnilik yolu ile tanınmış ve Anayasa tarafından doğrudan doğruya derpiş edilmiştir. Birinci halde hükûmet parlamannın vekili sıfatı ile hareket eder (Anayasa'nın 134 maddesine uygun olarak Anayasa mahkemesinin kazaî kontrolüne tâbi olsa bile) ve fiilleri her hangi bir parlamanter tahkika tâbi olmaz; ikinci halde, kanun hükmündeki kararlar, ale-

te parlamannın felce uğramasına karşı bir tepkidir. Bu usul parlamann doğru işleyecek tarzda organize olsa idi bir zaruret olarak gözükmeydi. Bilmukabele Fransız siyasî müesseseleri, hali hazırda içinde buldukları hal içinde kalırsa veya sadece teferruat noktalarında tâdil edilirse kanun kuvvetinde kararnamelere başvurma, meş'um bir şekilde kendini empoze eder» (Op. cit. P. 169) Duverger der ki «Kanun kuvvetindeki kararlara karşı ileri sürülebilen tenkitler ne olursa olsun sistem parlamanter rejime, çok güçlük çekmeden, kendisini çok derinden sarsabilecek ağır buhranların aşma imkânını verir» (Manuel de droit constitutionnel et de science politique 5 e édit; 1948, P. 331). Doktrin de, bu görüşleri paylaşır. Bazılarıda mezkûr 13 üncü maddenin bir tefsirini tesise uğraşır. Buna göre bu madde kanun kuvvetindeki kararnamelerin Anayasaya uygunluğu problemine mukaddem hukukî mütalâaları tadil etmez. (Böylece, meselâ J. Donnedieu de Values, Dalloz 1949 da Chron 5. R. Pinto Revue de droit public 1948 P. 517 de, A. de Laubadère, Dalloz 1952 Chron P. 35 de ve Traite élémentaire de droit administratif, 1953 P. 201) buna mukabil G. Vedel. Bu (politik, teknik, hukukî) problemin yönlerini nazara alarak - şu fikirdedir ki, hazırlayıcı görüşmeler, kurucuların «uzaktan, yakından kanun kuvvetindeki kararnameler tatbikatına varacak olan kanunen ehil kılma şeklindeki teykil emirlerin ortadan kaldırılmasını» istemesinden şüphe etmeye müsaade etmez. (Op. cit. P. 500) Tatbikat umumiyetle, «yarı kanun kuvvetinde kararnameler» istikametinde gitmektedir. Buna da sebep, 1948 den beri Fransız hükûmetinin bir çok kereler, kararnameler yolu ile, mukaddem hükümleri tadil eden hükümler çıkardığı mevaddır. «Tanzimî tabiatı» dır. Bu kanunen ehil kılmalar müddetleri bakımından sınırlanmış değildir. 13 üncü maddeye rağmen - III üncü Cumhuriyet Devrinde tanınmış tam ikdidarlar, vakıa halinde genişlemiştir. Çıkmazdan kurtulmak için Fransa'da, bir taraftan, Millî Meclis tarafından prensip olarak Anayasa reformu dolayısı ile kararlaştırılmış 13 üncü maddenin ilgası, diğer taraftan da parlamann ve hükûmetin mütekabil faaliyet sahaları arasına bir doğru hudut konması tavsiye ediliyor; Şimdi kanun koyucunun inital (prensip ve şartların tavsizi ve parlamann tarafından sınırların gösterilmesi) ve teşrii ödevin türlü plânlardaki organlar arasında teknik olarak taksimi (tafsilâtlara ait reglément ve hükûmet tarafından teknik modalitéler) bir taraftan Anayasa durumu karşısında bir muvazenenin aranmasına; diğer taraftan da parlamanter boşlukların sonuçlarına çare bulmak zaruretine tekabül eder. (Bu tatbikat Alman federal kanununun tanıdığı «kadro hükümler» usulü ile mukayese edilebilir.)

Böylece diğer iki Batı Avrupa memleketindeki durum ile mukayese edilen İtalyan Anayasasının hükümleri dolayısı ile kısaca gösterilebilir ki, kıta Avrupanın her tarafında, telifi istenen şu iki temayül vardır. 1 — Bir demokrasi de, parlamannın hukukuna riayet, teşrii plânda teşebbüsü ele almak ile 2 — önceden kabul edilmiş teşrii kaideleri tamamlamak, prensipleri geliştirmek, kanunları uygulamak için, İcranın, en ileri noktada teşrii usule katılması zarureti... Bu problem ayrı olarak etüd edilmeği istemektedir.

lâde kanunların geçici değerini haizdir. Ve Anayasada derpiş edilen müddet ve şerait içinde mecburî olarak kanun kılığına girer.

2 — Halka tevkil: Anyasanın 71 ve 75 inci maddelerinden çıkar ve hem menfi bir karakteri vardır. (Her teşriî fiilî tamamile veya kısmen ilga etmek için halk referandumu) hem de müsbet bir karakteri vardır. (50.000 seçmenin teşebbüsü) Bundan başka Anayasanın 138 maddesi 2 inci fıkrası dolayısı ile Anayasanın revizyonunu muhtevi kanunlar halk referandumuna konmuştur. Yayınlanmalarından itibaren üç a yiçinde referandum, ya 50.000 seçmen tarafından istenir veya beş bölge konseyi yahut da parlmanın Meclislerinden birinin üyelerinin 1/5 tarafından istenir. Bu suretle burada (biri menfi diğeri müsbet mümkün iki katogori referanduma mümkün (müsbet) teşriî teşebbüs haline atıf vardır. (105).

3 — Bölgelere tevkil : Anayasanın V inci serlevhasınca kabul edilmiş teşriî ademi merkezietten çıkar. Rastione Loci (belli mülki bölgenin sınırları) ile olduğu kadar razione materiae (Anayasaca sayılmış matyer) ile de sınırlı olan bölge müzakereci organlarının terşii yetkisi, devlet kanunları tarafından tesbit edilmiş ana prensiplere ve diğere bölgelerin menfaati ile tezat yokluğuna tâbi tutulmuştur. (106) Anayasa iki ayrı bölge teşri mevzuatı tanır. Bir taraftan beş bölgenin ayrı Anayasalar tarafından kabul edilmiş olan ve muhtariyetin şekillerini ve özel şartlarını düzenleyen (107) hususî statüleri vardır. Diğere taraftan bütün diğere bölgelerle müşterek rejim Anayasalarla değil alelâde devlet kanunları ile tesbit edilmiş prensiplere uygundur. Bu iki gurup bölge mevzuatı, bütün diğere teşriî fiillerin tarzında Anayasa mahkemesi tarafından icra edilen Anayasa meşrutiyetinin kontrolüne tâbi tutulmuştur.

Müzakere iktidarının her iki Meclisin iç organizmlerine nakline gelince parlmana nisbet edilerek «dış» organizmle bir teşriî tevkil tatbik etmesizin görüşmeleri hızlandırmaya ve açık oturumları tikanıklıktan kurtarmaya doğrudan doğruya meyleden bu yeni usul tekniğini dikkatle tahlil etme-

(105) Anayasanın 5 inci maddesine uygun olarak, bir kanun değerinde olan bir fiilin veya bir kanunun tümünün veya bir kısmının ilgası üzerine hüküm ve edilmek için referandum, maliye ve bütçe, af muahedeleri tasdikine müsaade kanunlarında kabul edilmemiştir. 138 inci maddeye uygun olarak eğer, ilgili kanun ikinci turda Meclislerden her biri tarafından üyelerinin üçte iki çoğunluğu ile tesvib edilmişse Anayasanın revizyonu için referandum usulüne lüzum yoktur. 76 inci maddeye uygun olarak teşriî fonksiyonun icrası ancak belli bir zamanın uzun bir müddeti için ve çok iyi tâyin edilmiş konular için müdir prensipleri tâyin edilmişse, hükûmete tevkil edilebilir.

(106) Bak. Anayasanın 117 nci maddesine ve V serlevhanın diğere hükümlerine.

(107) Sicilya, Sardonya, Trentin - Hant - Adige, Frione - Venetie Julienne, Vallée d'Aoste; Bak. Anayasa Mad. 116.

lidir. Filhakika Anayasanın 72 inci maddesinin 3 üncü fıkrası, her Meclisin iç tüzükleri tarafından bu sonuncuya verilmiş olan açık oturumlarının gündeminden sıyrılma iktidarını derpiş etmiştir, Tüzük kendisine uyularak kanun projelerinin incelenmesinin ve nihaî kabulünün belli hallerde parlamenter gurupların nisbetlerini aksettirebilecek şekilde teşkil edilmiş hattâ daimî komisyonlara gönderebileceğimiz şekilleri tesis edebilir. Fakat, böyle bir halde bile, belli projenin kat'î kabulüne kadar (kabulden sonra değil) kanun projesi, gerek hükûmetin talebi ile gerek Meclisin üyelerinin 1/10 unun nihayet, gerek ilgili komisyonun üyelerinin 1/5 inin talebi ile Meclise sunulur. O zaman proje açık oturumda müzakere ve kabul edilir. Veya eğer istenmiş ise, sadece oy beyanları ile Meclisin nihaî kabulüne arzedilir. Tüzük komisyon çalışmalarının da neşri şeklini tesbit eder. Komisyonlarca kanunların bir incelenmesi ve kabulü hususî usulünden Anayasanın 72 inci maddesi 4 üncü fıkrası mucibince, teşriî tevkili ihtiva eder muahedelerin tasdikine izin veren ve bütçe ve bilânçoların kabulüne imkân veren projeler hariçte kalır.

İtalyan parlamentosunun iki Meclisi, teşri yapmak hakkını komisyonlara nakil için bu anayasa otorizasyonunu kullanmaktan geri kalmamıştır. (108) Her iki halde, teşebbüs hakkı, o belli meclisin başkanına aittir; bu iktidar nakline sadece o imkân verir.

Komisyon, ilgili Bakanın huzuru ile müzakere eder ve bahis konusu meclisin her üyesi, toplantılara katılabilir (istişari oyla ve bundan Meclis Başkanını haberdar ettikten sonra). Maliye ve Hazine komisyonunun da işi görmesi teşriî proje Devletin malî külfetlerinin artmasını derpiş ediyorsa, zaruridir. Bizzat komisyonun bir kararının yokluğu halinde «malî sonuçları olan» projenin maddelerinin müşterek komisyonlar tarafından incelenmesini, Meclis Başkanı emreder. Başkan genel oturum halindeki Meclise, önceden müzakere iktidarından ve kesin incelemesinden mahrum komisyon tasvip edilmiş kanun projelerini bildirir. Anayasa hükümlerine uygun olarak, proje, komisyon tarafından kabulüne kadar, gerek hükûmetin, gerek Meclis üyelerinin % 10 nun gerek adı geçen komisyonun % 5 nin talebi ile açık oturuma gönderilir. Böylece, bir taraftan, hükûmetin iradesine karşı olan, her hangi bir kanun projesinin genel oturumda bir müzakereye tâbi tutulamaz, diğer taraftan da Meclis ve Komisyon azınlıkları, komisyona teşriî yetkilerin nakline müessir bir şekilde karşı gelebilir. Tüzük, yukarıda zikri geçen mevaddin dışında, - Anayasanın 72 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında derpiş edilen anayasaya, seçime ve vergiye taallûk eden her konuyu, özel usulden dışarda bırakır.

Bu hükümler, Meclisler tarafından kabul edilmiştir, halbuki, parlamenin

(108) Bak. Mebuslar Meclisi Tüzüğü Mad. «10» Sénat Tüzüğü Mad. 26.

esas vazifesinden komisyonlar lehine böyle feragat edişinin, prensipler vadi-sinde ağır bir sakatlama teşkil edeceğini, bunun da, tamamilen teknik bazı avantajlarla telâfi edilmeyeceğini iddia eden şiddetli bir muhalefet vardı. Fakat teknik nizamdaki mülâhazalar üstün geldi (109);

Parlamanın teşriî inhitatına karşı bir müessir tedbir, modern teşriî «bozukluğu» yenme vasıtası bulmak istendi; prensibi muhafaza ederek ve hükûmetin lehine teşriî tevkile baş vurmağı sınırlamağa müsaade ederek (110) bu vasıta arandı.

Komisyonlara yetki nakli usulüne müracaat, 1948 denberi, İtalyan Parlamentosu Meclislerinde uygulanan bir tatbikattır. Filhakika, 1948 mayısı ile 1 ocak 1953 (111) arasındaki mukayeseli mutalar şöyle gözükürler: Mebuslar Meclisinde 2.343 kanun projesinden 523 ü genel oturumlarda kabul edilmiştir ve 1.820 si de komisyonlarda kabul edilmiştir; Sénat'da ise, 2.273 kanun projesinden 604 genel oturumda, 1.669 ı komisyonlarda kabul edilmiştir. Bu müsbet usule nisbetle basitleştirilmiş usulün önemini ve «normal» sayılan prosesüs ile kaide olmağa meyleden usulün değişmesini gösterir.

Bundan başka, bu usulden müstakil olarak, aynı gayelere meyleden ve komisyonların teşriî yetkilerinin artmasından ibaret olan diğer teknikler de buluyoruz. Bir taraftan, komisyonlara sadece müzakereyi nakil imkânını veren, fakat, sadece oy beyanları ile metnin nihaî kabul hakkını Meclise almayı da işaret etmek lâzımdır. (112) Bu usul, müzakere için komisyonlara nakledilmiş olan projeler mevzuunda, Mebuslar Meclisinde olduğu kadar, Sénat'da da daima istenebilir. Diğer taraftan Mebuslar Meclisi, müstaceliyet halinde, her hangi bir daimî komisyona, genel kıstasları tesbit edilmiş olan kanun projesinin maddelerinin nihaî formüllerinin yapması yetkisi nakledilebilir; Meclis, kendisine özel maddelerin tasvibini oy beyanı olmaksızın, metnin heyeti umumiyesinin nihaî tasvibini de oy beyanı ile hasreder. Gerçekte bu usul, tüzüğü bu imkânı henüz derpiş etmediği halde Sénat'da tatbik etmektedir.

(109) Sebeplerine göre, bu usul, çok az önemi olan ve büyük ölçüde teknik iktislaşması olan kanunların kabulü için derpiş edilmiştir; bununla beraber bu tahdit müphemdir ve genel oturumlarda ilk müzakerelerin uzaması tehlikesini doğurur, çünkü Anayasanın maksadı, işi suratlendirmek olacağı yerde, nakle müsaade imiş gibi görünür.

(110) Komisyonların, bütün Meclisin terekübünü aksettirerek bütün politik guruplara nisbetle nisbî şekilde terekübü, bu fikirler nizamı içinde, çok önemli gözükmektedir.

(111) İtalyan Sénat'sını «Teşriî İncelemeler Ofisi» nin istatistiklerine göre, Müellif bu mütalâları Prof. Emillio Crusa (Turin) ya ve bu Ofisin genel direktörü Renato Cerciello (Rano)ya medyundur.

(112) Anayasa Mad. 72 Fıkra 3, Sénat Tüzüğü Mad. 26.

Nihayet, zikredilen muhtelif usullerin dışında, ivedilik beyanları ve benzer durumlar hakkında, üçüncü bir gayri mütecanis teknik gurubu üzerine dikkati çekmelidir.

İvediliği beyan edilmiş olan projeler için mevcut olan usul (114) teşriî usulün normal müddetlerinin kısaltılmasını olduğu kadar, bu usulün koyduğu müddet içinde kanunun ilânın da tahrik eder. (115). Bundan başka parlamenter azınlığın baltalamalarına son vermek için, tüzük (116) bir teşriî projeye (117) müteallik her umumi münakaşanın kapatılması imkânını da derpiş etmiştir. Nihayet, Mebuslar Meclisinin 3 ocak 1953 tefsiri kararına göre oy beyanı, oy gizli olduğu takdirde kabul edilmez; bu genel oturumların tıkanıklıktan kurtulması plânı üzerinde büyük bir tatbiki önemi olan bir keyfiyettir. (118).

V. — FEDERAL ALMANYA'DA KULLANILAN METOD

Alman parlamentosu, genel oturumların tıkanıklıktan kurtulması ve müzakerelerin hızlandırılması tedbirlerinde çok muhafazacı gözükmektedir. Yürürlükte olan hiç bir tüzük, bahis konusu olan tıkanıklığa müteallik açık hükümler ihtiva etmez.

Müddetlerin iktizası olarak kısaltılması federal Diéte Tüzüğünde derpiş edilmiştir (119). Müddetlerin toptan ilgası belli sayıda mebusun muhalefeti olmazsa mümkündür (120). Böylece gündemin tesisi dolayısı ile

(113) Mebuslar Meclisi Tüzüğü Mad. 85.

(114) Anayasa Mad. 72. Fıkra 2. Mad. 73, Fıkra 2 İvedilik beyanı için, her iki meclisin üyelerinin mutlak çoğunluğu lâzımdır.

(115) Teşriî projelerin amelî sonuçları hususunda Maliye ve Hazine komisyonunun görüşleri için 8 den 3 güne: Mebuslar Meclisindeki komisyonların raporları için 2 aydan 1 aya: Sénat'da bütün müddetlerin yarıya inmesi.

(116) Mebuslar Meclisi Tüzüğü Mad. 82. Sénat Tüzüğü Mad. 72.

(117) Bu talep, 10 parlamanterce desteklemeli ve hemen oya konmalıdır. Bu kanunda leyh ve aleyhte ancak 2 hatip söz alabilir.

(118) Aralık 952 nin hareketli müzakereleri sırasında - Seçim reformuna taallük ediyordu - hıristiyan - demokrat parti oy beyanlarını ilga ederek umumî münakaşayı tacil için bu tezi ileri sürdü (seçim kanunu oyuna tekaddüm eden müzakereyi sonuna kadar uzatmak isteyen komünist azlık mebusları bu oy beyanlarına önem veriyordu). Teklif edilen tefsir, muhalefetin protestolarına ve baltalamalarına olduğu kadar, Meclis Başkanının ortalama tekliflerine rağmen çoğunluk tarafından kabul edildi. (Meclis Başkanı, her grup için bir sözcünün ay beyanının kabulünü telkin ediyordu.)

(119) Birinci ve ikinci müzakereler arasındaki, üç okunuş ile diğer haller arasındaki müddetler bahis konusudur.

(120) Yukarkı notta işaret edilen son halde 10 mebus, ikinci halde 5 mebus.

zaruri bir ivediliğe varılıyor. Bundan başka, birliğin ana konusu «teşriî zaruret hali» ni tanır (Mad. 68); bu hal, federal hükûmete, istisna kaydile, ivediliğin mevcudiyetini (121) müşahede ettiği hallerde teşri yapmak hakkını tanır.

Alman parlmanter usulünün büyük endişesi, her şeyden önce, komisyonlar tarafından bir genel müzakerenin inceden inceye hazırlanmasıdır, bu hazırlık kesin sayılır. Federal Diéte'nin Tüzüğü, - Fransız modeline aksi olarak - teşriî mütalâalarında teşebbüs hakkına prensip bakımından sahip olmayan (122) komisyonların yetki ve mükellefiyetlerine dair, tafsilâtli bir seri hüküm ihtiva eder. Komisyonlara bu tarzda geri gönderme teşriî usulde hakim bir rol oynar ve, diğer teknik tedbirler olmadığından, Bonne Parlamantosunun Avrupanın klâsik parlamanter usul kaidelerine sadakatinin delilini teşkil eder. Memleketlerin teşriî tekaddümü ana kanun tarafından teyit edildiği için, her şeyden önce, memleketlerde ki iki meclisli parlamenların bazı usul yeniliklerini incelemek lâzımdır, bunlar, Anayasalardan (124) olduğu kadar, parlamanter tüzüklreden de çıkarlar.

VI. — O Y L A M A

Oylamaya gelince, mesele şu şekilde gözükür :

Fransa'da: el kaldırarak oy verme, (gösterme oyu), sadece şahsî tâyinler ile vergi veya mükelleflik koyan veya tadil eden tasarı veya taslaklar hariç, her meselede, prensip itibarile kabul edilmiştir. (125). Kalkıp - oturmak suretile oy verme, kâtipler gösterme oyunun sonuçlarında mutabık olamazlarsa, onu yenilemek için kullanılır (126). Umumi oylama, vergi ve mykelleflik (127) ve şahsi tâyinler (Umumî ve gizli oylama) (128) bahis konusu

(121) 8 mayısı 1949 Gesetzgebungsnotstant hakkındaki federal kanun.

(122) Federal Diéte Tüzüğü Mad. 60. Fıkra 3. Bu Tüzük, komisyonların faaliyeti ve bütün teşriî usulün heyeti umumiyesi içindeki rolünü tafsilâtli ile tanzim eder. Bak, yukarıki Not 23.

(124) Bak, meselâ, 20 Eylül 1946 Bavyera Anayasası Mad. 41 Fıkra 2 (ivedilik) veya 22 Nisan 1947, Hénanie - Palatinat Anayasası Mad. 111 ve 112 (hükûmetin istisnaî ve geçici kanun hükmünde kararnameleri).

(125) Eğer, görüşmesiz oy tatbik ediliyorsa, vergi ve Âmme mükellefiyetlerine müteallik mevadda bile gösterme oyu (el kaldırmak) verilir. (Millî Meclis Tüzüğü Mad. 77 ve 88).

(126) Mutabakatsızlığın devam ettiği halde, umumî oylamaya gidilir. Bu tarz oylama; görüşmenin kapanması veya (genel müzakere dışında) oy beyanına taallük eden oyda bir tereddüt ve şüphe olursa da yapılır. Millî Meclis Tüzüğü Mad. 90. Fıkra 2, 91, Fıkra. 3. 108, Fıkra. 4. 77, Fıkra. 2.)

(127) Millî Meclis Tüzüğü Mad. 80. Cumhuriyet Konseyi Tüzüğü Mad. 72.

(128) Millî Meclis Tüzüğü Mad. 84 Cumhuriyet oKnseyi Tüzüğü Mad. 76.

olunca yapılır; bir gurubun (hiç olmazsa (25 kişilik) başkan veya en aşağı 25 mebus tarafından istenirse, her hususta bu oylamaya baş vurulur (129). Umumî oylama, gerek oturulan yerde (alel'de umumî oylama), gerek kürsüde yapılır, birincisi kaidedir, ikincisi Millî Mecliste, hali hazırda çok nadir bir istisna teşkil eder (130), (131). Binnetice, Millî Mecliste, her mebus (iktidarın yenilenmesi hali hariç) oyunu, tevkil edebilir veya Başkanlık bürosuna yazılı bir talimat verebilir (132) alel'ade umumî oylamaya nisbetle (oy verenin hüviyetinin tahkikî mânasında mecburî olarak şahsî değildir) (133), fransızların uzun parlamenter geleneğine uygun olan da budur.

Oy disiplinini tatbik etmek isteyen guruplar, bütün üyelerinin kolektif oyunu ifadeye mecburdur, bunun için, oy sandığına, her biriinn adına, bir bülteni ihtiva eden bir zarf atılır. Fakat parlamanterlere, daima, belli bir oy vermede iradî istinkâfını gösteren bir yazılı not verme imkânını tanımamıştır, istinkâflar, ifade edilen oyların sayılmasında hesaba katılmazlar. Mebus, iştirâk ettiği gurubun kolektif oyu ile formüle edilenden farklı olan bir «müsbet» görüşü ifade edebilir, bu şahsi oy, her zaman kolektif oy üzerinde galebe çalar. Böylece, hiç bir kolektif talimatın mutlak bir değeri yoktur (134).

Sonuç olarak, genel bir kaide halinde şunu diyebiliriz ki, Fransa'da, umumî oy açık oy prensibinin tatbikatını görüyoruz, gizli oy ancak istisna-

(129) Millî Meclis Tüzüğü Mad. 78 ve 79 Cumhuriyet Konseyi Tüzüğü Mad. 71 (bu konseyde teşebbüs; en az 15 senatörlük bir gurup başkanı veya 15 senatör tarafından alınmalıdır).

(130) 1947 ve 1950 Tüzük tadilatına bah. (1952 Mart) Millî Meclis Tüzüğü Mad. 83 ün yeni metni, bundan böyle, iktidar yenilemelerinde, yeni «mehusların teşrii olarak değil, hakim olarak hareket ettikleri» zaman, tamamen kürsüde yapılmasını ister. Bak. Informations constitutionnelles et parlementaires de l'union interparlementaires, op. cit, P. 108). 1952 Sonbaharında Millî Meclisdeki komünist azlık, teşrii muafiyette, umumî oylama sisteminin kürsüde yapılmasını teklif ettiği halde, bu reform Tüzük komisyonunca kabul edilmemiştir. Kürsüde umumî oylama, parlamenter baltalama vasıtası olmamıştır.

(131) Bilmukabele, Cumhuriyet Konseyinde bir şahsî oy usulü, mevcut 30 senatör imzası ile istenebilir. (Tüzük Mad. 75). Fakat, bu usul, bir teşrii proje veya belli bir teklif üzerindeki müzakere sırasında, aynı guruba mensup senatörler tarafından, ancak bir kere istenebilir; bundan başka, kürsüde umumî oylama, bir kanun tasarısı veya taslağı hakkında, yapılamaz.

(132) Millî Meclis Tüzüğü Mad. 81, Fıkra 3 bir.

(133) Bir mebusun, sandığa, hattâ bütün gurubu için namevcutlar da dahil) bir çok oy puslası atmasına mâni bir şey yoktur.

(134) Millî Meclis Başkanlık Divanı Genel Talimatı Mad. 10.

dır. Prensip olarak formalitesiz oy (135) sistemini de görüyoruz, buna na-mevcutlar da (tevkil yolu ile oy veren) iştirâk ederler, her mebusun tuttu-ğu taraf procès - Verbal veya oturumun özetinde (136), (137) zikredilir.

İtalyada, bu mesele başka türlü gözükür: Mebuslar Meclisinde, teşriî projelere müteallik nihaî oy, daima gizli oya (138) ihtiyaç hissettirir. Mebuslar Meclisinin Tüzüğü, eski monarşinin Anayasa geleneğine (139) dön-düğü kadar, yürürlükte olan Cumhuri Anayasa ona doğru gitmemiştir. Bu-rada, kendilerini beyhude bir cesarete zorlamadan ve Conogio - retarico (140) yu müteakip alınmış mecburiyetlerle bağlanmaksızın, mebuslara oy vermesi kolaylaştırmak bahis konusudur. Mebusun şahsi görüşü, gizli oyun arkasına «gizlenmiş» olur. Durum şöyledir: teşriî projelerin nihaî kabulü, daima gizli olduğundan, Mebuslar Meclisindeki diğer oylar, kalkıp - oturu-larak verilir; fakat, 10 mebusun isteği ile, oy, Meclis iki zıt kısma (leh ve aleyh) ayrılarak verilir; 15 mebusun isteği ile, umumi oy (isim okunarak) verilir; 20 mebusun isteği ile de, gizli oy şeklinde verilir (141). Eğer karşı talep varsa, gizli oy, - bildirilen prensiplere uygun olarak, bütün diğer oy şekillerine galebe çalar, isim okunarak yapılan umumî oy da, Meclisi iki kıs-ma ayırarak yapılan üstün gelir.

(135) Verilmiş oyların puvantajı (sandığın açılması, Meclis kâtiplerinin kont-rolü altında, yetişmiş memurlar tarafından, bu işe tahsis edilmiş olan ve çıkışı yasak olan bir salonda yapılır) şu hallerde yapılmak lâzımdır : bir oylamanın açılmasında beyaz (kabul lehinde) pusulaların sayısı ve mavi (kabul aleyhinde) pusulaların sayısının çeyreği 25 den fazla ise; sandıktan çıkarılan pusulaların sa-yısı; oya katılan parlamenterler sayısından fazla ise; Meclisi teşkil eden üyelerin mutlak çoğunluğu, Anayasa zarurî gördüğü zaman; puvantaj, hiç olmazsa, 25 par-limenter (veya bu sayıda parlamenter temsil eden bir grup başkanı) tarafından istenince; nihayet kürsüde umumî oy bahis konusu olduğu zaman, Meclis Başkanı, kâtiplerle istişare ettikten sonra puvantaja ihtiyaç olduğuna karar verebilir. (Cum-huriyet Konseyi Tüzüğü Mad. 75 Millî Meclis Tüzüğü Mad. 82, 83.)

(136) Daima oyların neşrinin esasını teşkil eden umumî oy bahis konusu ol-duğu zaman müstesna.

(137) Tüzük dolayısı ile (Millî Meclis Tüzüğü Mad. 10, 19, 84. Cumhuriyet Konseyi Tüzüğü Mad. 10, 76) gizli oy (komisyon halinde olduğu kadar, genel otu-rumda da) ancak, şahsî tâyinlere veya Divana gönderme ve itham hallerinde tat-bik edilir.

(138) Mebuslar Meclisi Tüzüğü Mad. 93, Fıkra 1.

(139) «Statut albertin» nin 63 üncü maddesi benzer bir formülü muhtevindir.

(140) Gizli oy, daima, demokrasinin bir garantisini teşkil eder», demiştir. Se-natör Lucifero, 3 haziran 1948 de, İtalyan Sénat'sindeki müzakereler sırasında.. Burada şüphesiz, kısmen de, Parlamen üzerindeki hakimiyeti, ona, eski nihaî mec-burî gizli oyun ilgasını enpoze etmekle başlayan faşist rejime karşı bir tepki de vardır.

(141) Vakıada, 20 parlamenterin istemi üzerine gizli oyu tatbik etmek isteyen, ihtiyarî olarak kabul edildiği zaman da, oyun publicitesini tahdit etmek isteyen bir açık temayül vardır.

Sénat'da, durum tersinedir, çünkü Sénat, mecburî gizli oy tezine uymamıştır (142). Durum Sénat'da şöyledir: prensip olarak, oy daima, kalkıp oturularak verilir; bununla beraber, Mebuslar Meclisindeki kadar parlamante-rin isteği ile (10, 15, 20) umumi oy ve gizli oy yolu ile, bu Meclisde iki kısma ayrılarak oy verilebilir. Farklı teklifler ileri sürülmüşse tercihlilik, Mebus-lar Meclisindeki gibi, aynı şekilde hal edilir. Şüphesiz hep şahıs meseleleri bahis konusu olduğu zaman, gizli oy mecburidir (143).

Bu İtalyan misali; komşu memleketlerde kabul edilmiş diğer sistem-lerden farklılaşmada a contrario olduğu kadar, İtalyan Parlamenin iki meclisinde kabul edilmiş rejim farkını da nazarı itibare alan oy verme tar-zında da garbî Avrupa temayüllerini karakterize etmek hususunda bilgi verici gözükmetedir.

Nihayet Almanyada, oy ,Fransa'da olduğu gibi umumidir, el kaldırarak ve kalkıp oturarak oy verme sistemleri, eşitlik içinde telâkki edilmektedir (144). Fakat nihaî oy bahis konusu olduğu zaman, oy daima, kalkıp - otura-rak, verilir (145). Oylar eşit düşerse, bu vazedilmiş meseleye menfi cevap gibi sayılır. Çekimserlik daima mümkündür. Umumî oy ve isim üzerine oy, hiç olmazsa şimdiki Diète'nin en aşağı 50 üyesinin isteği ile olur, oya baş-landıktan sonra da istenmez (146). Bununla beraber, komisyon üyelerinin sayılarına, müddetlerin kısaltılmasına, müzakerelerin süresine, gündeme, oturumun ve müzakerenin tehirine, soruların ayrılmasına veya komisyona geri gönderilmesine müteallik kararlar bahis konusu olunca, bu oylama ya-pılamaz (147).

(142) Nazarî ve tatbikî nizamda yapılan uzun müzakereler sırasında işaret edilmişti ki, gizli oy hiç bir yerde kabul edilmemiştir. (Eski Bulgar Anayasası müstesna) ve «çökme ve baskı devirlerinde kabul edilmiştir» (Senatör Nobbili Tito Ora'nun 14 Ekim 1947 de Sénat'daki müzakereler sırasında ki sözü). «Gizli oy, âmme efkârının kontrolünü önler ve her şeyden önce de, seçmenler heyetinin mebusları üzerindeki kontrolünü önler. Tersine, isim üzerine oy, medenî terbiye vasıtası olur.» (İb) Bak Senato della Repubblica, Regolamento del Senato e i lavari preparatorii, Roma, settembre 1949.

(143) Sénat Tüzüğü Mad. 76 ve arkası resmî tefsiri (İb).

(144) Federal Diète Tüzüğü Mad. 54.

(145) Federal Diète Tüzüğü Mad. 54. Fıkra 2.

(147) Federal Diète Tüzüğü Mad. 58

(147) Federal Diète Tüzüğü Mad. 58 (nihaî oy hususunda bak. Federal Kon-sey Tüzüğü 88). Bah: Parigi, le Règlement du Conseil de la Republic, dans Revue du Droit Public 1947. E. Caparezza, Affunti Sulla delegazione legislativa alle commissioni parlamentari, dans Montecitorio, Rome, No. 9 — 1949. K. Haagen, Die Rechtsnatur der parlamentarischen Geschöftsordnung, Berlin. 1929 Lecner - Hülshof, Parlament und Regierung. München. 953 F. Mohroff, Trattato di Dritto e procedura parlamentore, Rome, 1948 .Manuale Parlamentore, Rome 1948 (publi-cation officielle). Nihayet Boh: Fransız, İtalyan ve Alman Birliğinin her iki mec-lisinin Tüzüklerinin resmî metinlerine.

VII. — S O N U Ç

Batı Avrupa muasır siyasî doktrini, parlamanter rejimi, temsili demokrasinin müessesesevi kadrosu olarak idareye meyletmektedir, hali hazırdaki revizyoncu gayretin tenekküz ettiği husus - usul tekniği sahasıdır.

Artık, iki harp arasında kuvvetle inanıldığı gibi, bir teşriî iktidarın «rasyonelizasyonu» geniş denemesi bahis konusu değildir. Mütevali bir teknik retuşlar serisi bahis konusudur, bunlar, evvelce münakaşa edilen bazı meselelere aittir, her şeyden önce de teşriî usulde parlamanter komisyonların rolüne, gündemin tesisine, Meclislerin genel oturumlarının türlü vasıtalarla tıkanıklıktan kurtarılmasına ve nihayet teşriî tevkil mekanizmasına taallûk etmektedir. Meselenin düğümü şimdi iktidarların çok supl ayrımı (rijit bölmeler halinde olmaktan ziyade, yetkilerin genel sınırlanması şeklinde sayılan bir iktidarlar ayrımı) kadrosu içinde gerçekleşen veya gerçekleşecek olan böyle usul reformları içinde bulunmaktadır.

Gördük ki Fransa'da, geleneksel usul şekillerinin sertliği, daima hakimdir. Dördüncü Cumhuriyet devrinin yenilikleri, kısmî kalır. Bir ana mahsus bir azlığın muhalefetini kırmaktan çok, müessir bir teşriî çalışmanın sıhhatli şartlarını yaratmak için gerçekleştirilmiş olan bu usuller, tek başına yeni bir yönelme yaratmağa yetmez. Bununla beraber, Üçüncü Cumhuriyet devrinde, ancak tüzüklerden çıkan bazı usule müteallik şekillerin, Anayasa çerçevesi içine alınması durumu daha güçleştirmektedir. İtalyada, mesele nin hal suretini, şiddetlendirilmiş bir teşriî ademi merkeziyetçilikte ve oturumların yeni bir «dahilî» ortalığı açma tekniğinde ararlar; gelişme, her zaman sadece kısmî olduğu halde, tatbiki tecrübenin ışığında, bir gerçektir. Yapılan reform, sinirlidir. Almanya da, hali hazır için, kendisinden genel nizamda orijinal temayüller çıkarma konusunda, yeter derecede yerleşmiş yeni parlamanter tatbikat yoktur: ana politik problemler halâ, hal suretlerini beklemektedir, ve ancak, bunlardan sonradır ki, bu yeni temayüllerin hesabının yapılabilmesinin ilk metinlerin usule müteallik telâkkisi, oldukça sert gözüktüyor ve teknisite endişesi, tamamiyle siyasî nizamda mülâhazalara tâbi kılınmışa benziyor.

Böylece, bu üç memleketteki parlamanter gelişmenin kesilmesine rağmen - harp ve iş karışıklıklar yüzünden - ve bu üç memleketin yeni Anayasalara kavuşmalarına rağmen, mukayeseli tahlil gösterir ki, kötülük her yerde aynıdır ve parlamanter mekanizmanın benzer zaafı karşılarında, benzer tedbirler tatbik edilmek istenmektedir. Reformlar kısmî kalmıştır, parlamanter «taktik» manevralarına tâbi tutulmuştur. Ne kadar gayri mükemmel olsa da, bu reformlar her yerde aydınlar umumî efkârında bir kesin destek bulmuştur. Anakronik adetleri red eden parlamanter usullerin modernleştirilmesi,

bir bütün eser teşkil eder ve müessir olmak için de böyle anlaşılmalıdır, bu reform, ancak tedrici olarak ve parça halinde gerçekleşse bile, böyle telâkki edilmelidir. Bu modernleşme, parlamenter usul kaidelerinin tedvini yapmakta olduğundan ve bazan da iyi yapıldığından, sadece kanunî şeklin revizyonundan ibaret değildir; Teşhis, bir kere yapıldıktan sonra, mekanizmanın bazı esaslı parçalarının, hayatın emrî zaruretlerine intibakı mânasında olmak üzere, bir esasa müteallik yenileşme bahis konusudur. Hali hazırdaki revizyoncu denemeler her memleketin geleneksel özelliğine uygun olarak, bütünün islahına hizmet edebilir.
